Центр правовой трансформации
Фонд развития правовых технологий

Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт

Сборник статей и документов

МИНСК
«ФУАинформ»
2009

УДК [321+316.3](100)(082)
ББК 66.0+60.5
Г 72

Составители:
Е. Б. Тонкачёва, Г. Б. Черепок

Центр правовой трансформации и
Фонд развития правовых технологий
выражают благодарность Международному
Центру Некоммерческого Права (ICNL)
за предоставленные материалы

Г 72 **Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт** : сб. ст. и док. / сост. Е. Б. Тонкачёва, Г. Б. Черепок. — Минск : ФУАинформ, — 2009. — 266 с.

ISBN 987-985-6868-15-6.

Сборник статей и материалов «Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт» знакомит с примерами организации сотрудничества между государством и субъектами гражданского общества.

Издание адресовано руководителям некоммерческих организаций, представителям государственных органов и парламентариям, заинтересованным в развитии отношений между государственным и некоммерческим секторами, а также всем, кто интересуется вопросами усиления влияния гражданского общества.

УДК [321+316.3](100)(082)
ББК 66.0+60.5

ISBN 987-985-6868-15-6

СОДЕРЖАНИЕ

5 Обращение к читателю

I ОБЗОРНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

8 *Рекомендации по подготовке договоров о взаимодействии государства и гражданского общества*
Лиив Д.

31 *Сравнительный анализ европейской политики и практики в области сотрудничества между государством и НПО*
Буллейн Н., Тофтисова Р.

II Политика сотрудничества
ПРИМЕРЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ ДОГОВОРОВ И КОНЦЕПЦИЙ

86 *Договор о взаимоотношениях между Правительством и общественным сектором Англии*

96 *Договор между государством и общественным сектором Уэльса*

103 *Программа сотрудничества между правительством Республики Хорватия и неправительственным некоммерческим сектором Республики Хорватия*

112 *Стратегия Венгерского Правительства по вопросу развития гражданского общества, 22 октября 2002 г.*

122 *Эстонская концепция развития гражданского общества*

138 *Концепция государственной поддержки неправительственных организаций Республики Казахстан*

III Гражданское общество и общественные советы при органах государственной власти

Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности
154 Боржелли Н., Брайт В.

Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности
162 Руденко В.

Общественные структуры при органах власти
174 Шенберг М.

183 *Общественные советы и их роль в формировании государственной политики*

Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия
189 Милославская Д.

Уважаемые читатели!

Мы предлагаем Вашему вниманию сборник статей документов по вопросам взаимодействия гражданского общества и государства. В сборнике представлены современные страновые модели, а также «Сравнительный анализ европейской политики и практики в области сотрудничества между государством и НПО».

Сборник подготовлен в рамках издательской программы Центра правовой трансформации в дополнение предыдущих публикаций Международного Центра Некоммерческого Права (ICNL) и Фонда развития правовых технологий.

Белорусское издание совпадает по времени с определенной активностью на пути поиска новых форм коммуникации между органами государственной власти и субъектами гражданского общества в Беларуси. Текущие отношения трудно определять в терминах сотрудничества и взаимодействия. Восстановление уважения и доверия между сторонами возможно посредством определения взаимных интересов и создания гарантий их соблюдения.

Мы надеемся, что настоящее издание будет практическим пособием для всех, кто обустраивает новые отношения между государством и НПО в целях равноправного сотрудничества в интересах общества и гражданина.

С уважением,
Елена Тонкачёва

I ОБЗОРНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

Рекомендации по подготовке договоров о взаимодействии государства и гражданского общества

Лиив Д.

ВВЕДЕНИЕ

Последнее десятилетие XX-го века было десятилетием начала новых событий в истории человечества. Вспомним хотя бы революцию в сфере информационных технологий, интернет и расшифровку генома человека. В сфере политической нам посчастливилось наблюдать (а некоторым — и активно поучаствовать) в крушении «империи зла» — Советского Союза и биполярной политической системы мира.

Для некоммерческих организаций конец века открыл новые перспективы. В четырех частях Великобритании были подписаны генеральные соглашения — **договоры** — между некоммерческим сектором и правительством. Эти события ознаменовали новую фазу в развитии демократического общества и стали итогом работы многих активистов общественных организаций, политиков и исследователей третьего сектора. В этих договорах было обозначено общее понимание роли и важности третьего сектора для современного демократического общества и заложена основа для партнерских сетей.

Это произошло не только в Великобритании. Аналогичная потребность в системном понимании и формировании взаимоотношений между правительством и организациями третьего сектора была осознана во многих странах мира — например, в Канаде, Эстонии, Гане и Хорватии — а также в крупных международных организациях, таких как ООН и Евросоюз. Во многих странах сотрудничество между государством и третьим сектором в настоящий момент стремительно развивается и переходит в новое измерение. Для поддержки этого развития необходимо создать основу для сотрудничества. Обычно лучший способ выразить назревшие в обществе перемены — это подготовить и принять договор как национальный документ, создающий базу для адекватных взаимоотношений между двумя секторами.

Само слово «**договор**» здесь используется в очень широком значении. Причина в том, что в разных странах общие договоренности о принципах и механизмах сотрудничества между госструктурами и сообществом НПО оформлены по-разному. Даже в Великобритании, где все подобные договоры были заключены между органами исполнительной власти и третьим сектором, терминология, объясняющая характер договора, различна. В случае Англии договор называется «... *меморандумом о взаимоотношениях между государством и общественным сектором*». В Уэльсе — «... *соглашением между государством и общественным сектором*», в Северной Ирландии договор — это «... *совместно подготовленный согласованный документ, провозглашающий общие принципы и ценности,*

которые лежат в основе будущего развития взаимоотношений между государством и общественным сектором...». А в Шотландии это «*соглашение между государством и общественным сектором о принципах работы в партнерстве*». Интересно также отметить, что североирландский договор заменяет собой и далее развивает положения «Стратегии поддержки общественного сектора и развития сообществ в Северной Ирландии», опубликованной в 1993 г.

Эстония выбрала для себя иную стратегию принятия таких договоров. В Эстонии договор будет принят Riigikogu (парламентом) в качестве «Концепции развития гражданского общества» (далее — Концепция). Важно также отметить, что в случае Эстонии первым шагом к Концепции был «Меморандум о сотрудничестве между третьим сектором и политическими партиями», подписанный всеми партиями, представленными в Riigikogu, и основными зонтичными организациями третьего сектора. В случае Хорватии договор принял форму «Программы сотрудничества между правительством Республики Хорватия и неправительственным некоммерческим сектором Республики Хорватия» (далее – Программа). В Канаде реформа взаимоотношений между двумя секторами вначале была выражена в форме документа под названием «Совместные круглые столы».[1]

ЗАЧЕМ НУЖЕН ДОГОВОР?

Одна из главных причин желательности систематического сотрудничества между государственным и некоммерческим секторами — это институционализация гражданского общества и рост осведомленности о нем населения. Люди хотят активно участвовать в этом процессе и использовать некоммерческие организации как инструмент выражения своих взглядов и защиты своих интересов. Это дает возможность сконцентрировать ресурсы и знания для достижения целей социального и экономического развития. Участие в деятельности третьего сектора также становится все более важным для защиты демократии, особенно учитывая снижающийся почти во всем мире уровень участия населения в выборах.

Несмотря на то, что до сих пор главным инициатором процесса заключения договора был некоммерческий сектор, государство заинтересовано в договоре ничуть не меньше. Например, одной из главных причин подготовки договора в Англии была неспособность правительства решить стремительно растущее число задач и обеспечить необходимое обслуживание населения эффективно и экономично. В разных странах существуют и другие причины, определяющие важность договоров. В США, где граждане не любят бюрократию и изначально выступают против вмешательства государства в их частную

1 См. эти документы:

- Договор между правительством и общественным сектором Уэльса: *www.official-documents.co.uk/document/cm41/4107/4107.htm*
- Шотландский договор: *www.scotland.gov.uk/library/documents-w3/comp-00.htm*
- Договор между правительством и общественным сектором Северной Ирландии: *www.nicva.org/compact.html*
- Договор об отношениях между правительством и общественным сектором Англии: *www.homeoffoce.gov.uk/acu/compact.pdf*
- Работаем вместе: совместная инициатива правительства и общественного сектора Канады. Доклад о совместных круглых столах: *www.web.net/vsr-trsb/publications/pco-e.pdf*
- Общие основы политики в отношении некоммерческого сектора Ганы. Проект документа для обсуждения: *http://www.icnl.org/library/africa/drafts/ghafinaldraftngos.htm*
- Проект документа о развитии гражданского общества Эстонии: *http://www.ngo.ee/*
- Национальная программа сотрудничества между правительством Республики Хорватия и общественным сектором «Вместе ради лучшего»: *http://www.uzuvrh.hr/eng/suradnjaENG.htm*

жизнь, НПО способны предложить широкий спектр услуг, используя гибкий подход и обходясь без свойственных госсектору бюрократии и ограничений. В Нидерландах (где очень большой третий сектор) краеугольным камнем работы некоммерческих организаций является принцип субсидиарности, когда услуги максимально приближены к потребителю. В Австрии общественные организации считаются одним из инструментов децентрализации государственной власти.

Кроме того, третий сектор часто осуществляет деятельность в таких областях, где государство не участвует, хотя эта деятельности и эти услуги очень важны. Роль некоммерческого сектора как пионера и экспериментатора во многих областях жизни общества также очень важна, особенно когда государству еще не очевидна важность того или иного направления работы, и необходимость оказания этих услуг населению еще надо доказать.

Таким образом, британские договоры, а также аналогичные процессы и документы в Канаде, Хорватии, Эстонии и Гане достойны внимания и служат хорошей основой для трансформации взаимоотношений между государством и третьим сектором в демократических странах.

В следующих главах этой работы представлен аналитический обзор опыта подготовки и реализации партнерских соглашений между третьим сектором и правительством Великобритании, Канады, Эстонии, Хорватии и Ганы. Также предложены пути создания таких документов. Разумеется, здесь нужна оговорка, что каждая страна, как и ее третий сектор, развиваются своими путями, и поэтому партнерства следует разрабатывать с учетом конкретной ситуации в той или иной стране.[1]

Первый вариант этой работы был подготовлен летом 2000 г. в Вашингтоне благодаря стипендии Международного Центра Некоммерческого Права (ICNL). Международный Центр Некоммерческого Права, созданный в 1992 г., внес огромный вклад в создание благоприятной правовой среды для деятельности неправительственных организаций во многих странах мира. Хотя эти рекомендации отступают от строго юридического подхода к вопросам третьего сектора, тем не менее, в их основе лежит идея о том, что условия для деятельности некоммерческих организаций должны быть сформированы наиболее благоприятным образом для самих организаций и общества в целом.

ГЛАВА 1. ПОДГОТОВКА СОГЛАШЕНИЯ — ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ

Раздел 1.1. ИНИЦИИРОВАНИЕ

А. *Третий сектор — лучший инициатор*

Лучшие инициаторы — это НПО. В большинстве случаев государство не хочет брать на себя дополнительный труд и поэтому НПО должны проявить инициативу и оказать деликатное давление на государство, призывая его к совместной разработке договора или аналогичного документа. Стоит отметить, что в Великобритании, как и в Эстонии, участие политических партий и НПО на предварительном этапе сыграло решающую роль в инициировании процесса переговоров.

Лейбористская партия Великобритании в годы оппозиции подготовила документ под названием «Строим будущее вместе — политика лейбористов в области партнерства

1 Общие основы политики в отношении некоммерческого сектора Ганы. Проект документа для обсуждения: http://www.icnl.org/library/africa/drafts/ghafinaldraftngos.htm

между правительством и общественным сектором», в котором закладывались основные принципы сотрудничества между правительством и НПО как их видели политики-лейбористы. Используя этот документ как основу, было нетрудно инициировать процесс подготовки договора во всех частях Великобритании.

В Эстонии Центр некоммерческих ассоциаций и фондов начал процесс подготовки в рамках проекта, финансируемого ПРООН. В качестве первого шага была организована встреча руководителей нескольких зонтичных организаций, ученых и политиков (ведущих парламентариев, занимающихся социальными вопросами, образованием и культурой, как из правительственной коалиции, так и из оппозиции) для обсуждения проекта, его целей и стратегии. Поскольку все стороны выразили искренний интерес к проекту (политиков особенно заинтересовало обсуждение реформы государственного управления), между ними легко сформировались отношения сотрудничества. Всего через три месяца после первых встреч в декабре 1999 г. был подписан «Меморандум о сотрудничестве между политическими партиями и зонтичными организациями третьего сектора Эстонии». В Меморандуме предусматривалось, помимо прочего, формирование стратегии развития гражданского общества.

С другой стороны, в Хорватии подготовку программы сотрудничества между государством и некоммерческим сектором инициировало Государственное управление по сотрудничеству с НПО, пригласив принять участие в процессе подготовки более 16000 НПО.

B. *Инициаторы процесса должны достичь общей договоренности о том, что и как они планируют делать*

Для процесса необходимо, чтобы его инициаторы — будь то представители некоммерческого или государственного сектора — имели четкое представление о том, что и как они собираются делать. Поскольку эта тема совершенно новая, материалов о составлении договоров между государством и некоммерческим сектором довольно мало. Тем не менее, рекомендации и материалы, представленные в данной работе, а также доступные в интернете, способны дать хотя бы примерное представление об основных моментах и показать, как были подготовлены существующие договоры.

В Англии, например, НПО пересмотрели первый вариант Договора еще даже не начав процесс переговоров с правительством, но в пяти других случаях первый вариант был подготовлен совместными рабочими группами с участием представителей государства и третьего сектора уже после начала процесса переговоров.

C. *Инициаторы должны иметь четкое представление о вероятных партнерах и задействовать этих партнеров в процессе*

Обычно инициаторы такого рода соглашений имеют представление о возможных «союзниках» (партнерах) и «оппонентах» предлагаемого сотрудничества. В числе союзников могут быть не только члены правительства, политики и госслужащие, но также представители бизнеса и очень часто — научные работники.

Весь процесс подготовки соглашения направлен главным образом на **построение коалиции** и поэтому всех союзников нужно пригласить обменяться взглядами и мнениями.

В большинстве случаев построение коалиции должно начаться с тех, кто поддерживает этот процесс. Инициаторы должны работать над созданием позитивного имиджа процесса — например, публично выраженная поддержка со стороны уважаемых лиц может сыграть решающую роль на первых этапах переговоров. Создание позитивного отноше-

ния общества к процессу переговоров важно еще и потому, что его противники в таком случае воздержатся от враждебных высказываний, поскольку это может повредить их репутации.

D. *На реализацию должны быть специально выделены ресурсы*

Весь процесс подготовки договора требует определенных ресурсов. Например, работа основной группы должна быть оплачена (бесплатных завтраков не бывает!). В ходе консультаций может быть достаточно высокой стоимость услуг связи, проведения семинаров и встреч, телевизионной и радио-рекламы, и наконец, расходы на проведение церемонии подписания, печатные материалы и последующие мероприятия. Все эти расходы должны быть заранее подсчитаны и внесены в смету. Инициаторы должны обеспечить наличие минимального необходимого финансирования.

Существует много методов снижения расходов сектора НПО на организацию данного процесса. Стратегически самый важный из них — поделить расходы на подготовку договора с государством. Обычно основные расходы на подготовку не так велики и не налагают серьезного бремени на государство. Лучший способ разделить расходы — это включить необходимые затраты отдельной статьей в государственный бюджет.

Однако сложности бюджетного процесса могут повлиять на готовность правительства финансировать подготовку договора, особенно при наличии бюджетного дефицита. Таким образом, следует рассчитать и по возможности использовать все доступные пути снижения расходов. Стоимость услуг связи можно в значительной степени сократить за счет использования электронной почты, но во многих случаях небольшие НПО и инициативные группы местных сообществ не имеют собственной электронной почты, а также во многих восточноевропейских странах нет доступного по цене интернета. Стоимость телевизионных и радиопередач можно снизить, если государственные станции и правительство договорятся о предоставлении бесплатного эфирного времени.

И наконец, многие международные организации способны и готовы хотя бы частично финансировать подготовку договоров в рамках поддержки демократии. Помощью этих организаций нужно воспользоваться. Например, в Эстонии было подписано соглашение о сотрудничестве с местным представительством ПРООН на финансирование разработки договора.

E. *Публичное начало процесса должно быть организовано как мероприятие для СМИ; кроме того, СМИ следует как можно чаще использовать в ходе подготовки договора*

Договор — не просто соглашение между отдельной НПО и государственной структурой, не представляющий большого интереса для общества. Хорошо подготовленный и реализованный договор может оказать огромное воздействие на построение демократии и развитие сотрудничества между государством и обществом.

Поэтому следует хорошо организовать PR-кампанию и с самого начала подчеркивать важность этой работы. Организаторы должны продуманно и целенаправленно использовать кампанию в СМИ, чтобы привлечь к процессу подготовки договора общество и НПО и дать контактную информацию. Публичное начало процесса должно быть организовано как мероприятие для СМИ, на котором будет представлен график подготовки договора и план действий, а также названы ответственные представители государства (что также поможет оказать некоторое давление на государство, побуждая его к действиям).

Раздел 1.2. УЧАСТНИКИ

А. *Круг участников подготовки договора должен быть как можно шире, и по ходу процесса должна быть возможность вносить в него изменения*

Во всех случаях обсуждение договора служит катализатором для установления или развития отношений сотрудничества внутри сектора НПО. В результате этого процесса довольно быстро формируются сети НПО сходного профиля, происходит обмен информацией и профессиональным опытом. Поэтому зонтичные организации не должны монополизировать дискуссию, а напротив — должны приглашать низовые НПО к участию в процессе, к обмену опытом и мнениями.

Нужно помнить и о существовании большого числа неформальных групп, которые также должны быть приглашены к участию в составлении текста договора. В английском договоре особо подчеркивалась роль этих общественных групп («*... группы местных сообществ, которые объединяет общее дело или общий интерес, часто основанные на взаимопомощи членов сообщества...*» — ст. 12 английского договора).

Кроме того, стоит отметить, что в английском договоре отдельно упоминается об организациях меньшинств, этнических общественных организациях и организациях местных сообществ. После принятия договора были сформированы специальные группы для более детального обсуждения проблем НПО, представляющих меньшинства.

Кроме сообщества НПО к участию в процессе можно и нужно пригласить **представителей научного сообщества.** Как показывает опыт подготовки существующих договоров, участие представителей науки может внести важный вклад в подготовку договора. В Канаде критерием подбора участников рабочих групп по составлению текста было не их членство в определенных организациях, а личный опыт и профессиональное знание предмета. С помощью представителей научного сообщества можно подготовить относительно нейтральный первый вариант текста, который включает в себя все важные моменты и служит хорошей основой для будущего обсуждения. Научные знания членов основной команды помогут им лучше различать общие и специфические темы и при необходимости проводить исследования. В Эстонии представители науки, участвовавшие в составлении Концепции, подготовили специальный исследовательский проект по вопросам сотрудничества между государством и НПО.

Третья основная группа, на которую должны обратить внимание организаторы в ходе процесса — это представители **государственной власти и местных органов управления**. Без готовности с их стороны воплотить в жизнь идеи и ценности, выраженные в договоре, эта работа не приведет к успеху. В Великобритании многие государственные чиновники центральной и местной администрации и раньше сотрудничали с НПО. Однако связи между ними были слабыми, а в работе отсутствовал единый подход. Только процесс подготовки договора свел их вместе, создав площадку для дискуссий и обмена опытом.

Существование специально назначенных должностных лиц в центральном правительстве или даже в кабинете премьер-министра очень помогает работе над договором — это доказывает опыт Хорватии. Такие должностные лица есть в нескольких восточноевропейских странах, и их содействием можно воспользоваться для координации усилий государства.

Хотя в процессе участвует множество различных структур, НПО должны постараться убедить правительство назначать в рабочие группы таких чиновников, которые уже продемонстрировали свою готовность к сотрудничеству с общественным сектором. Работа

группы будет более эффективной и результативной, если участвующие представители государства сами поддерживают этот процесс.

При том, что договор главным образом будет регулировать общие принципы сотрудничества между правительством и третьим сектором, его реализация будет возложена в основном на местные органы власти. Например, в Англии после подготовки национального договора были заключены аналогичные договоры между местными органами власти и НПО. Поэтому важно, чтобы из представителей государства в процессе подготовки участвовали не только центральные органы власти. **Участие представителей местной администрации** особенно имеющих большое влияние, играет важную роль в реализации договора на местном уровне.

Во многих странах органы местного самоуправления объединены в союзы или иные влиятельные представительные органы. Важно пригласить их к участию в работе над договором. НПО обычно хорошо знают, какие из местных органов управления дружественны к ним, и уже установили с ними взаимовыгодные рабочие отношения. Представителей таких местных администраций следует пригласить принять участие в процессе.

Политики многих стран начинают понимать важность НПО для развития своей страны. Тесное сотрудничество с третьим сектором присутствует уже не только в программах левых партий (как, например, организации общественного сотрудничества), но и в программах правых (например, организации, выражающие принципы свободной инициативы и самоорганизации граждан). Таким образом, теоретически все политические партии должны быть заинтересованы в сотрудничестве с сектором НПО. Политическая важность и польза такого сотрудничества однозначно признаны в Великобритании лейбористской партией, а в США — и республиканцами, и демократами. Эти политические партии стремятся поддерживать организации третьего сектора. Политические партии также привлекает перспектива создания дополнительного механизма поддержки своих планов и обещаний.

Приглашение **представителей бизнеса** к участию в подготовке договора также может внести существенный дополнительный вклад в работу. Во-первых, бизнес является одним из главных доноров, а проблемы доноров можно и нужно включить в текст договора[1]. Во-вторых, опыт представителей бизнеса с их ориентацией на рыночную экономику будет уравновешивать подход государственных чиновников. В-третьих, у бизнеса есть собственные представительные органы в форме некоммерческих ассоциаций, а вместе с ними — хорошее понимание и знание специфики работы третьего сектора. Кроме того, представители бизнеса могут предложить новаторские подходы, используемые в коммерческом секторе для решения проблем. И наконец, если доноров пригласить к участию в процессе самого начала, это поможет наладить контакты между ними и получателями помощи. Наряду с этим возрастает доверие бизнеса к третьему сектору, демонстрирующему свою реальную озабоченность вопросами внутреннего порядка и саморегулирования. Если бизнес-сектор увидит, что пожертвования используются должным образом, есть вероятность, что они будут жертвовать еще больше.

B. ***Следует поощрять гражданское участие в процессе***

Участие в процессе можно и нужно поощрять: проект договора следует опубликовать в СМИ, в интернете, распространить по каналам зонтичных организаций и пригласить общественность комментировать и вносить поправки. Организация круглых столов, семинаров и других подобных мероприятий по обсуждению договора — очень полезные инструменты для стимулирования участия в процессе. Не нужно забывать и о том, что

1 См. проект договора Ганы, в котором отдельная глава посвящена донорам: *http://www.icnl.org/library/africa/drafts/ghafinaldraftngos.htm*

широкое участие центральных и местных государственных структур — залог успешного выполнения договора.

C. *У участников процесса могут различаться задачи, интересы и опыт деятельности, о чем не следует забывать*

Следует четко различать участников процесса подготовки договора и команду экспертов, которые составляют текст, сводят вместе и оценивают предложенные поправки и наконец, готовят проект договора к принятию. Эта команда должна быть способна «переводить» предложения различных участников на язык, понимаемый всеми.

Раздел 1.3. ПРОЦЕСС И СРОКИ

A. *Процессу подготовки договора следует уделять не меньше важности, чем его содержанию*

Для успеха договора ключевое значение имеет процесс подготовки. Если процесс плохо спланирован и осуществлен, ни НПО и общественные группы, ни государственные чиновники не будут чувствовать себя обязанными выполнять принципы договора, и он останется лишь на бумаге. Поэтому следует сосредоточить внимание не только на подготовке текста договора, но и на формировании общего понимания, что текст — это лишь первый шаг. Готовность содействовать будущему развитию принципов договора и его реальному воплощению нужно подчеркивать с самого начала.

B. *Процесс следует спланировать с начала и до конца, включая договоренности о сроках окончания разных его этапов*

Опыт подготовки существующих договоров показывает, что с момента начала до окончания подготовки договора проходит примерно один год. Во многих случаях в течение этого срока был подготовлен первый вариант договора, проведено его публичное обсуждение, собраны и проанализированы поправки, составлен окончательный договор и подписан сторонами.

Инициаторам процесса написания договора полезно обратиться к опыту других стран, чтобы пользуясь им как моделью, эффективно спланировать каждый этап подготовки и наметить реальные сроки. Как уже упоминалось, работу над договором можно в целом разделить на три основных этапа: подготовка первого варианта, широкое обсуждение, подготовка окончательного текста и его принятие.

C. *Первый этап — подготовка первого варианта договора — должен осуществляться людьми, имеющими практический опыт, либо профессиональные знания о секторе НПО*

Существующие договоры дают хороший систематизированный базовый материал для подготовки новых договоров, учитывающих особенности конкретных стран. Тем не менее, собственно написание договора может потребовать длительного времени, если авторы не имеют опыта формулирования подобных текстов общего характера, а сам текст может получиться недостаточно качественным[1]. Поэтому необходимо, чтобы группа, которая работает над написанием первого варианта, состояла из людей с соответствую-

1 Это произошло в Эстонии с первым проектом Эстонской концепции развития гражданского общества. Она была признана «неудовлетворительной» политическими партиями и даже некоторыми НПО, участвовавшими в ее подготовке. Было потрачено много времени и ресурсов с низкими результатами

щими знаниями и навыками. Во всех случаях, кроме Англии, рабочие группы по составлению первого варианта формировались из представителей зонтичных НПО и государства. В Канаде участников «совместных круглых столов» отбирали исходя из профессиональных знаний, опыта и желания работать в команде, а не в качестве представителей каких-либо организаций или государственных структур. В Англии первый вариант был подготовлен представителями зонтичных организаций сектора НПО, а затем предложен на широкое обсуждение неправительственным организациям и правительству.

В странах Восточной Европы составление первого варианта связано с более значительными трудностями, чем в странах с развитым третьим сектором. В большинстве случаев опыт сектора НПО в подготовке политических документов недостаточен или отсутствует. Поэтому нужно с особой тщательностью подходить к отбору авторов первого варианта договора. Привлечение к этой работе ученых — специалистов по данной тематике, опытных государственных чиновников, а также дружественных к третьему сектору политиков поможет ускорить процесс подготовки и улучшить качество первого варианта. Иногда имеет смысл даже заключить договор подряда с опытной и заинтересованной группой специалистов на составление первого варианта.

D. *На втором этапе должна произойти широкая дискуссия с последующей консолидацией различных мнений как можно большего числа участников*

Время, требующееся на подготовку первого варианта договора, можно сократить, поскольку существуют примеры таких документов, на которые можно опираться при составлении текста. Самый важный этап в подготовке договора — это второй этап, публичное обсуждение; его сократить нельзя. В ходе этого этапа общественность и сектор неправительственных организаций в целом нужно проинформировать об идее договора, чтобы они могли внести свои поправки и предложения в отношении начального варианта текста. Как показывает опыт, этот этап имеет решающее значение для получения желаемых результатов. Он особенно важен потому, что не только позволяет познакомить общество с основными идеями договора и обсудить их, но и помогает сформировать или поднять на новый уровень отношения между НПО, госструктурами и политиками.

Пока что во всех случаях одной из главных целей на этапе обсуждения было обеспечить как можно более широкое участие в процессе различных представителей общества. Например, в Англии в обсуждении приняли участие тысячи организаций и общественных групп. В Северной Ирландии Управление по общественной деятельности со стороны государственного сектора и Североирландский совет общественных действий со стороны НПО постарались вовлечь в дискуссию всех, кому она могла быть интересна, и в результате обеспечили участие более 5000 организаций. В Хорватии 16000, а в Эстонии более 3000 организаций были приглашены к участию в обсуждении.

В то же время, широкое участие, хорошая организация работы и серьезное рассмотрение предложений, поступивших от отдельных организаций, повысят заинтересованность этих организаций в процессе обсуждения. В Эстонии, после нескольких довольно хаотичных раундов консультаций, рабочая группа стала использовать процедуру подачи поправок аналогичную той, которая используется Парламентом. Каждая поправка принималась в письменной форме, а решение включить или не включить ее в договор также оформлялось письменно и публиковалось.

В странах Восточной Европы участие в процессе обсуждения следует активно поощрять и хорошо организовать. Поэтому инициаторы подготовки проекта документа должны с особой тщательностью запланировать свои действия на этот период и оценить необ-

ходимые ресурсы для обеспечения широкого участия в дебатах. Следует запланировать встречи с разработчиками проекта договора и с государственными чиновниками, а также региональные и отраслевые (профессиональные) мероприятия и семинары как часть процесса дискуссий. В Эстонии, например, для информирования сектора НПО и общества об идее договора была использована большая «ярмарка НПО», что помогло получить множество положительных откликов.

ГЛАВА 2. СОДЕРЖАНИЕ ДОГОВОРА

Раздел 2.1. ОБЩИЙ ПОДХОД

A. *Содержание договора, как и стратегии его написания и оформления, могут быть различными в разных странах*

В зависимости от ситуации в конкретной стране не только содержание, но и формат договора могут быть различными. Например, в Великобритании договоры были заключены в форме соглашения между правительством и третьим сектором, в то время как в Эстонии и Гане договоры скорее примут форму национальной стратегии развития гражданского общества или третьего сектора. В Хорватии договор был оформлен как национальная программа сотрудничества государства и некоммерческого сектора. Возможно, существуют и другие формы воплощения этой идеи, но эти три можно считать основными из предложенных на данный момент.

Несмотря на различие формата, основной идеей договора является создание общей основы сотрудничества между третьим сектором и национальным правительством (государственными органами) в широком смысле. Зафиксировав эти основные правила, будет легче на базе общих принципов разрабатывать более предметные решения проблем в конкретных областях. Такой подход до сих пор использовался во всех договорах между государством и гражданским обществом, но нельзя забывать, что во всех этих случаях третий сектор был достаточно хорошо развит и способен инициировать переговоры с правительством и участвовать в них. Главное требование при таком подходе состоит в том, что **общие соглашения должны быть достаточно гибкими и периодически пересматриваться и обновляться** в связи со стремительными переменами в обоих секторах и в обществе в целом.

В то же время представляется возможным вначале заключить договор между одним или несколькими министерствами, либо органами местной власти и третьим сектором, а после успешного выполнения этого договора выходить на общенациональный уровень. Такая стратегия может быть очень полезна в ситуации, когда правительство в целом недружелюбно к третьему сектору или мало что знает о нем, либо когда третий сектор недостаточно развит или только зарождается. Реализовав такой договор с отдельным ведомством или в одном регионе, можно будет доказать пользу подобного сотрудничества (обычно для решения социальных проблем), а самое важное — изменить недружественное отношение правительства к НПО.

С другой стороны, такие частичные договоры способствуют развитию только отдельно взятой части сектора НПО и ставят эту часть сектора в зависимость от решений, принимаемых на национальном уровне. При этом тормозится развитие остальной части сектора НПО.

И наконец, как показывает опыт Великобритании, Канады, Хорватии и Эстонии, на этапе подготовки договора самый интенсивный обмен мнениями, опытом и информацией происходит между различными НПО. В случае частичного договора развитие сотрудничества имеет место лишь в рамках небольшой группы НПО и обычно не достигает уровня, необходимого для охвата всего сектора.

Таким образом, при определенном уровне развития третьего сектора и политических структур **лучше вначале зафиксировать общую основу сотрудничества** между третьим сектором и национальным правительством (стратегию сотрудничества). Установив эти основные правила, будет легче на базе общих принципов разрабатывать более предметные решения проблем в конкретных областях и инициировать официальные переговоры с отдельными правительственными ведомствами.

B. *Основные темы договора должны включать вопросы признания, представительства, партнерства, ресурсов и выполнения договора*

Содержание существующих договоров весьма сходно, как и общий подход к составлению таких документов. Они затрагивают главным образом такие темы, как признание, представительство, партнерство, ресурсы и выполнение (дальнейшее развитие) договора. Во всех договорах изложены основные обязанности и права каждой из сторон и подчеркнуты несколько принципов лучшей практики. Во всех договорах, в особенности британских, положения договора адресованы в основном правительству и в большинстве случаев указаны обязанности правительства по совершенствованию, укреплению и поддержке сотрудничества с общественными организациями. Это и понятно, ведь у правительства есть возможности и ресурсы, чтобы влиять на положение третьего сектора в стране.

При всем существующем сходстве, между документами есть и различия, связанные с местной спецификой. В проект эстонского документа включены темы гражданского образования и создания возможности непосредственно участвовать в законотворческой деятельности. В проекте документа Ганы есть раздел о донорах. Североирландский договор предусматривает подготовку дополнительного документа, заменяющего собой положения «Стратегии поддержки общественного сектора и развития сообществ в Северной Ирландии» 1993 г. и предлагает Североирландской Ассамблее одобрить договор или разработать собственные соглашения о партнерстве. В договоре Англии особо говорится об организациях чернокожего населения.

Окончательное содержание и форм договора определяют стороны, но при этом в договоре в первую очередь должны быть отражены общие принципы сотрудничества.

Раздел 2.2. ПРИЗНАНИЕ

A. *Признание специфических интересов и роли сторон в обществе — естественная часть любого договора*

Каждая из сторон договора нуждается в признании ее особой роли. В ходе переговоров НПО не должны забывать, что у третьего сектора есть свои особенности, которые должны быть учтены в каждой из частей договора. В связи с признанием третьего сектора государство (или иная сторона) должно прежде всего признать **важную и фундаментальную роль третьего сектора в развитии демократического общества, свободного от социального отторжения**, а также признать его **отличие от бизнеса** и государственных

структур. Правительство также должно признать **независимость** и **многообразие** третьего сектора, его право **отстаивать свои идеи и интересы** и критиковать правительство, а также право **отказаться от сотрудничества с государством.**

Основные темы в связи с признанием сектора НПО — это его независимость от политических решений правительства и принятие того факта, что не все НПО заинтересованы в сотрудничестве с государством. Некоторые НПО, такие как группы адвокации (отстаивающие определенные идеи или интересы) и группы независимого мониторинга, специально создаются для того, чтобы комментировать и критиковать политику государства. Специфика деятельности таких НПО должна быть признана в договоре, чтобы избежать взаимного непонимания в будущем.

С другой стороны, очевидно, что и третий сектор должен признать некоторые аспекты деятельности государственного сектора. К ним относятся: **особая роль государства** в организации социальной, экономической и культурной жизни страны, **законодательные рамки, в которых действует государство,** требование **публичной отчетности** о его финансовых тратах и в особенности — **ограничения, налагаемые на действия государства** в отношении НПО.

Государство иногда ограничено в своих действиях не только рамками закона, но и логикой государственного управления. Например, оно не всегда может заранее сообщить информацию о планируемых мерах и законопроектах. Но такого рода ограничения, как правило, хорошо известны (охрана жизни и здоровья населения, чрезвычайные ситуации, государственная тайна, государственная безопасность и т. д.) и не нарушают демократические права граждан и их организаций. Поэтому даже признавая такие исключения, следует ограничить их круг вышеназванными обстоятельствами. Один из самых важных моментов — признание того, что **правительство имеет право определять собственные приоритеты** и содействовать их осуществлению с помощью демократических методов.

Раздел 2.3. ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО

А. ***Положения о представительстве должны включать в себя основные нормы, регулирующие назначение представителей, их мандат и обязанности***

Вопрос представительства обычно является серьезной проблемой для третьего сектора в силу его многообразия и динамичности, а также относительно слабого уровня институционализации. В то же время государству необходима ясность в вопросе о том, кто кого и как представляет и какой мандат у другой стороны переговоров. В тексте договора должно быть ясно указано, что ни один орган или группа организаций не могут представлять весь спектр интересов неправительственного сектора в его отношениях с государством.

Однако при наличии признанных представительных органов третьего сектора они должны в своей функции представителей следовать определенным правилам. На запрос государства относительно их мнения они должны отреагировать к определенному сроку. Они также должны показать, каким образом консультируются со своими членами, как обеспечивают подотчетность и точное отражение взглядов заинтересованных сторон. Иногда правительство интересует такое мнение представительного органа, в котором отражены не только предпочтения его членов, но и особые интересы тех, кто не входит в число его членов. В таких случаях как минимум должны быть обеспечены нейтральность и объективность.

Нередко при решении вопросов представительства забывают о низовых организациях и неформальных группах сообществ. Очень важно особо подчеркнуть их роль в процессе консультаций, а также обязанность зонтичных организаций консультироваться с такими группами при формировании общего мнения.

Со стороны государства вопрос о представительстве решить гораздо легче. Тем не менее, как нередко случается в странах, где публичные институты и административная культура слабы или находятся на стадии формирования, решение вопроса о представительстве не является удовлетворительным, даже несмотря на то, что этот вопрос крайне важен для партнеров и необходим для достижения хороших результатов.

Здесь присутствуют две основных проблемы. Во-первых, не существует четких, доступных и хорошо развитых каналов взаимодействия НПО с государством. Поэтому правительство следует обязать в рамках договора не только указать свои приоритеты и цели сотрудничества, но и создать четкие и доступные каналы взаимодействия. Во-вторых, если методы взаимодействия недостаточно развиты, обеспечить реальную представленность интересов сообществ будет невозможно. Поэтому в договоре Уэльса особо подчеркнуты процедуры, которые должно принять государство для обеспечения возможности широкого демократического представительства интересов НПО. Сюда входит, например, требование о проведении консультаций с сектором по вопросам, которые могут его затронуть. Сюда также входит раннее оповещение НПО о возможных изменениях политики и о новых событиях, о потенциальных проблемах, пока они только наметились, обеспечение достаточного времени для проведения консультаций[1], обратной связи по итогам консультаций и возможности участия на этапах реализации и оценки политики. Для эффективного представительства интересов НПО все эти вопросы должны быть включены в договор.

Кроме того, в шотландском договоре есть специальное положение, согласно которому правительство должно обращаться к общественному сектору за рекомендациями относительно кандидатов в соответствующие государственные комиссии, агентства, рабочие группы и группы потребителей услуг.

Раздел 2.4. ПАРТНЕРСТВО

A. *Стороны партнерства (особенно правительство) должны содействовать сотрудничеству, лучшей практике и совместному принятию решений*

Интерес НПО состоит в том, чтобы правительство взяло на себя ответственность за создание системы эффективного и взаимовыгодного сотрудничества. Правительство должно содействовать сотрудничеству посредством своей политики и стратегии финансирования, а также путем поддержки сотрудничества в масштабах всего государственного сектора, включая местные органы власти.

Работа в партнерстве означает, что обе стороны (в особенности правительство) будут активно обращаться друг к другу с предложениями высказать рекомендации и поделиться опытом, а также будут уважать специфические интересы другой стороны — например, необходимость соблюдения конфиденциальности в отношении полученной информации в случае соответствующей просьбы.

1 Отдельная статья (Статья 11.1) в разделе «Консультации и предварительная оценка политики». Кодексом лучшей практики (Англия) установлен срок 12 недель для обычных письменных консультаций и 8 недель для более срочных ответов.

B. *Предоставляемая информация должна быть понятной по форме*

Информация, предоставляемая другой стороне, должна быть понятной по форме и не иметь пробелов. Особенно важно, чтобы была понятной информация для третьего сектора, поскольку его представители часто не имеют достаточного опыта работы с правительственными и политическими документами. Если они не могут понять точный смысл документа, их рекомендации не будут столь ценными, какими могли бы быть, и от этого проиграют как обе стороны, так и все общество.

C. *Следует поощрять знакомство с методами работы партнера*

Партнерство, помимо прочего, означает, что партнерам хорошо знакомы методы работы друг друга и процессы принятия решений другой стороной. Один из самых простых и новаторских методов взаимного ознакомления с внутренними механизмами работы — стажировки. Авторы канадского Доклада о совместных круглых столах предложили организовать взаимные стажировки представителей общественного сектора и государства. Они предложили направлять сотрудников общественных организаций на работу в ведомственные отделы по формированию политики, а сотрудников госструктур — в организации общественного сектора, чтобы они таким образом обменивались опытом.[1] Польза таких стажировок была особо подчеркнута в Англии на первой ежегодной встрече правительства и представителей общественного сектора по оценке выполнения и дальнейшего развития положений Договора.[2] Для большинства восточноевропейских стран такой подход совершенно нов, но дух партнерства и доказанная польза должны побудить его попробовать.

D. *Успех партнерства и ответственное отношение к его развитию также зависят от позитивной позиции третьего сектора*

Проблемы партнерства связаны не только с деятельностью государства. Многие проблемы построения рабочих партнерств связаны со спецификой и многообразием третьего сектора. Поэтому во всех существующих договорах поднята и эта проблема. Одна из главных задач третьего сектора в странах Восточной Европы — продемонстрировать пользу сотрудничества с государственным сектором. Следует помнить, что **сотрудничество с государственным сектором — не помеха независимости, а напротив — одно из достойных проявлений такой независимости**, полезное для обеих сторон и для всего общества. Учитывая взаимную пользу и признание государством независимости третьего сектора в качестве одного из общих принципов договора, теоретически не должно быть проблем с сотрудничеством, как оно было описано выше.

Общественный сектор также должен понимать, что партнерские отношения требуют ответственности с его стороны. Поэтому нужно соблюдать договоренности и конфиденциальность предоставленной государством информации, а также обеспечить высокое качество услуг, которые сектор оказывает населению на государственные средства. В до-

1 Было также предложено учредить стипендии для ученых и аспирантов с целью содействовать изучению публичной политики в отношении третьего сектора (доклад о совместных круглых столах, стр. 41).

2 См. документ «Ежегодная встреча правительства и представителей общественного сектора по оценке хода выполнения и развития договора», статья 3.5: «... *В отношении кадровых ресурсов ... двухсторонние стажировки в государственных ведомствах и общественных организациях способствовали обмену опытом и взаимопониманию. Пол Боутенг подтвердил, что такие стажировки соответствуют духу договора и достойны поддержки. Было отмечено, что сетью общественных организаций и управлением Кабинета министров ведется совместная работа по развитию практики взаимных стажировок в государственных ведомствах и организациях третьего сектора*».

говоре Уэльса говорится о готовности третьего сектора помогать государству получать информацию от недостаточно представленных групп общества, а также развивать и распространять новаторские подходы к оказанию услуг.[1]

Обобщая, можно сказать, что хорошее партнерство строится на основе взаимного доверия, уважения и признания независимости партнера, а также знания о сильных сторонах партнера и конструктивного их использования, чтобы обеспечить максимально высокое качество оказания услуг населению.

Партнерство и представительство — вот две центральные темы оформленных договором отношений. Поскольку договор имеет специфический формат, эти темы важно рассмотреть более подробно. Поэтому в Англии договор предусматривал подготовку кодекса лучшей практики консультаций и оценки политики, и этот кодекс был разработан в первой половине 2000 г.[2]

И наконец, выполнение правительством своих обязательств должно быть организовано так, чтобы смена политического руководства не влекло за собой угрозы пересмотра согласованных принципов. Это было одной из причин парламентской процедуры принятия договора в Эстонии — чтобы его трудно было отменить.

Раздел 2.5. РЕСУРСЫ, ФИНАНСИРОВАНИЕ

А. *Описание приемлемых методов предоставления ресурсов и отчетности об их использовании — одна из важнейших частей договоров*

Имеющиеся ресурсы и, в особенности, порядок их распределения — едва ли не самый важный из вопросов, определяющих успех партнерства между государством и третьим сектором. Во многих странах доля государственного финансирования представляет собой значительную часть ресурсов, используемых НПО. Тем не менее, в существующих договорах эта тема не рассматривается подробнее, чем другие механизмы. Главная причина этого — сложность проблемы и ограничения формата договора. Один из путей преодоления этих проблем — предусмотреть подготовку специального кодекса финансирования.[3] Еще одна причина — то, что объем государственного финансирования зависит в первую очередь от экономических условий в стране. В современном мире экономическая ситуация может стремительно измениться, и государство предпочитает не брать на себя четких долгосрочных обязательств по выделению средств. Тем не менее, даже простое следование согласованным принципам существующих договоров может радикально улучшить ситуацию.

Положения договоров, касающиеся финансирования, можно разделить на два основных блока:

1. Статьи, описывающие лучшую практику и процедуры распределения ресурсов правительством.

---

1 Эти обязательства тесно связаны с особыми преимуществами третьего сектора по сравнению с государственным сектором, и поэтому их следует воспринимать серьезно.

2 Этот кодекс — очень полезный источник информации при подготовке новых договоров. С ним можно ознакомиться по адресу: http://www.ncvo-vol.org.uk/main/gateway/pdfs/compact_consultation&policy.pdf

3 Такой кодекс был подготовлен, например, в Англии. См.: http://www.ncvo-vol.org.uk/main/gateway/pdfs/compact_funding.pdf

2. Статьи, описывающие лучшую практику использования этих ресурсов и отчетности НПО перед правительством и обществом.

B. *Договоры должны включать обязательство правительства принять четкую и последовательную политику выделения средств некоммерческому сектору*

Во всех договорах от правительства требуется разработать и внедрить четкие, последовательные и объективные критерии выделения средств третьему сектору. Английский договор идет еще дальше — а именно, правительство признает (п. 9.2) необходимость разработки концепции стратегического финансирования организаций третьего сектора для обеспечения непрерывной деятельности общественных организаций в ответ на инициативы государства.

Еще одна важная проблема в связи с государственным финансированием — то, что во многих случаях **отсутствуют единая политика и сотрудничество между различными государственными ведомствами**. В Англии представители правительства признали эту проблему в ходе своей первой встречи по оценке и обещали серьезно заняться ее решением.

Главная цель третьего сектора Восточной Европы в этом плане — зафиксировать минимальный уровень финансирования своей деятельности правительством и прозрачные механизмы выделения средств. При этом правительство, как правило, предпочитает иметь относительную свободу маневра для использования средств в соответствии со своими приоритетами, но если при разработке таких приоритетов и при выделении ресурсов соблюдены принципы демократии и справедливости, вряд ли возникнут возражения со стороны НПО.

При разработке схемы финансирования следует принять во внимание все возможные его источники. В качестве хорошего примера можно привести договор Ганы, где содержатся положения о донорах. Такой подход показывает, что при разработке приоритетов финансирования сектора надо учесть наличие дополнительных привлеченных средств и интересы местных и иностранных доноров.

И наконец, при разработке стратегий финансирования нельзя забывать о низовых организациях и группах местных сообществ. Даже если в большинстве случаев средства на свою деятельность они получают от местных органов власти, иногда имеет смысл выделить для них целевые средства из центрального государственного бюджета. Для таких организаций особенно важны средства на инновационные проекты, но этим финансирование не должно ограничиваться.

C. *Все основные типы финансирования должны обсуждаться*

При разработке статей договора полезно помнить, что существуют три основных типа финансирования, предоставляемого государством третьему сектору — **стратегическое** (основное финансирование текущей деятельности), **проектное** и **контрактное**.

Обычно самая трудная тема для НПО — это долгосрочное стратегическое финансирование, направленное на обеспечение реальной устойчивости организаций третьего сектора. Иногда государство просто не понимает, что предоставив такого рода финансирование, оно будет способствовать созданию необходимого институционального потенциала, долгосрочному планированию и стабильности. Решение этой проблемы особенно важно в тех странах, где третий сектор во время переходного периода получал значительное зарубежное финансирование, которое затем сократилось или полностью прекратилось.

Такая ситуация часто встречается и в самых развитых восточноевропейских странах. Даже если иностранные доноры знакомы с проблемой устойчивости и в лучшем случае могут помочь решить ее после прекращения своего финансирования, главным действующим лицом здесь должно быть правительство. Принимаемые государством решения о долгосрочных программах финансирования сектора НПО способны либо сохранить существующий институциональный потенциал третьего сектора, либо нанести ему существенный вред.[1]

В странах Восточной Европы лишь немногим НПО может быть предоставлено финансирование на основную деятельность, поэтому лучше направлять такое финансирование активным, получившим широкое признание зонтичным организациям, чтобы у них была возможность проводить обучение, создавать инфраструктуру для своей деятельности и заказывать необходимые исследования. Поддерживая зонтичные организации, государство тем самым приносит пользу всем организациям третьего сектора, которые пользуются их услугами. Кроме того, финансирование основной деятельности или финансирование развития инфраструктуры организации (оборудование, помещение) может и должно осуществляться в рамках проектного или контрактного финансирования.

Несмотря на стратегическую важность финансирования основной деятельности, в большинстве случаев государственные средства направляются неправительственным организациям в виде финансирования **конкретных проектов** или **направлений оказания услуг**. Поэтому для развития третьего сектора крайне важно, чтобы такого рода финансирование предоставлялось в соответствии с процедурами, обеспечивающими оптимальное регулирование, эффективное управление и отчетность об использовании средств. Во многих случаях такого рода финансирование наиболее удобно для государства вследствие гибкости планирования проектов (возможность учета политических приоритетов) и выбора из имеющихся ресурсов. Как и при финансировании основной деятельности, ресурсы можно направлять на различные сферы деятельности, но при этом полезно в момент подписания первого же договора установить, что некоторые ресурсы будут направлены на исследование третьего сектора и его деятельности. Также следует выделить средства на поддержку новаторских проектов и экспериментальных подходов.

Третья форма государственного финансирования НПО — это государственные контракты на оказание услуг, которые традиционно оказывает населению государство. Во многих случаях конкурентами НПО при получении таких контрактов и средств являются коммерческие структуры. Очень важно, чтобы окончательное решение о том, с кем подписать контракт, принималось на основе объективных критериев. Как правило, коммерческие структуры более рациональны и профессиональны в организации выполнения таких контрактов, но, благодаря использованию труда добровольцев, НПО иногда могут конкурировать с бизнесом на равных или даже имея преимущество. Поэтому важно, чтобы закон не запрещал НПО участвовать в таких конкурсах государственных закупок.

Но существует и другая возможность — а именно, ситуация, когда закон разрешает заниматься определенными видами деятельности только неправительственным организациям, либо когда НПО оказывают предпочтение по сравнению с бизнесом. Обычно такая деятельность связана с оказанием социальных услуг (в области здравоохранения,

1 В Канаде правительство фактически прекратило в начале 90-х гг. выделять необходимое финансирование НПО, и это негативно сказалось на многих организациях. В результате снизились доступность и качество предоставляемых населению услуг.

ухода за пожилыми, инвалидами и т. д.) и услуг в сфере образования, а от подрядчиков ожидают определенного уровня профессионализма. Но при этом развитие профессионализма предполагает уверенность в будущем финансировании. Поэтому следует рассмотреть возможность создания системы, в которой будет гарантировано финансирование, а контракт будет продлеваться автоматически при условии, что организация успешно справилась с предыдущим контрактом. Одновременно государство может использовать механизм контроля качества работы.

D. *При подготовке договоров не следует забывать о ресурсах в натуральной форме*

Государство может предоставлять неправительственным организациям ресурсы не только в денежной, но и в натуральной форме. В Венгрии, например, несколько местных органов власти бесплатно выделили здания под так называемые «некоммерческие центры». Некоторые муниципалитеты бесплатно издают газеты или информационные вестники с новостями и обзорами деятельности НПО на их территории.[1] В Эстонии на государственном телевидении транслируется программа, посвященная деятельности третьего сектора.

E. *НПО должны отчитываться об использовании государственных средств в соответствии с установленными нормами*

Вопрос отчетности об использовании государственных средств — второй важнейший вопрос, который рассматривается в положениях договора, посвященных финансированию. В некоторых случаях — как это было, например, в Гане — НПО воспринимают требование отчетности как вмешательство государства в их самостоятельность. Кроме того, они утверждают, что государство никак не использует собранную информацию – упрек, возможно, вполне справедливый. Несомненно, найти баланс между самостоятельностью сектора и обязанностями государства — непростая задача. И тем не менее, если НПО хотят получать поддержку от государства, они должны понимать и выполнять требования в отношении отчетности. Относительно конкретных форм отчетности возможен компромисс. Например, в документе канадских «совместных круглых столов» содержится предложение об использовании различных форм налоговой отчетности неправительственными организациями разной величины и с разным уровнем годового дохода, чтобы небольшие НПО могли пользоваться упрощенной формой отчетности, связанной с меньшими бюрократическими сложностями.

Еще одна проблема состоит в том, что требование прозрачности вовсе не должно означать обязанность составлять бессмысленные отчеты и заполнять бесчисленные формы. Требование прозрачности означает, что форма отчетности должна давать возможность без труда проверить, какую деятельность ведет НПО и как она использует ресурсы, и в понятной форме сообщить об этом населению. Все формы, используемые для отчетности НПО, должны предварительно обсуждаться с организациями третьего сектора.

F. *Некоммерческий сектор должен взять на себя инициативу по подготовке и реализации механизма саморегулирования в области отчетности*

Помимо обязательной государственной отчетности в интересах третьего сектора создать механизмы саморегулирования. Во многих восточноевропейских странах даже небольшое число скандалов вокруг НПО, присвоивших государственные средства, нанесло

1 См. Istvan Csoka, Relationship Between the Governmental and Civil Sectors in Hungary, ICNL 2000 v.3 iss.1.: http://www.icnl.org/journal/vol3iss1/ar_csoka1.htm

большой вред репутации сектора в обществе. Сам сектор может восстановить доверие общества не только путем соблюдения требований государственной отчетности, но и путем создания и добровольного принятия собственных кодексов поведения. Такие кодексы могут быть включены в договор с государством и содержать, к примеру, обязательство проводить мониторинг, оценку работы и обеспечить отчетность, чтобы продемонстрировать эффективное использование ресурсов не только государству, но также донорам и всему обществу. Одна из разновидностей такого кодекса разработана в Англии — кодекс лучшей практики финансирования.

Раздел 2.6. ВЫПОЛНЕНИЕ

A. *Из текста договора должна быть ясна система его выполнения и проверки выполнения*

При подготовке текста договора следует уделить особое внимание вопросам его выполнения. Даже если договор представляет собой лишь свод общих принципов взаимодействия, те его части, в которых речь идет о его практической реализации, могут и **должны быть более конкретными**. Основной целью статей, касающихся выполнения договора, должна быть поддержка создания стабильной системы институционального сотрудничества и контроль соблюдения взаимных обязательств — без этого договор не выполнит свою задачу.

В разных договорах вопросы выполнения решаются различными способами. В некоторых статьи о выполнении договора выделены в особую часть документа (как, например, в английском договоре).[1] Другие договоры предусматривают подготовку отдельного документа/документов (плана действий), в котором будут раскрыты конкретные вопросы выполнения договора. В североирландском договоре государству и НПО прямо предписано подготовить дополнительные документы к договору с изложением механизмов, с помощью которых государство обеспечит соблюдение принципов и выполнение обязательств договора и их эффективную проверку. Договор Уэльса предусматривает подготовку плана действий с перечнем конкретных мер по реализации договора. В конце документа о канадских «*совместных круглых столах*» приводится подробный, состоящий из трех этапов (приверженность, построение и консолидация), план выполнения договора. В проекте эстонского документа предложено сформировать специальный комитет с участием государства и НПО, а также указаны краткосрочные и долгосрочные приоритеты выполнения договора.

B. *Цели выполнения договора полезно разделить на две категории — краткосрочные и долгосрочные. Очень полезно включать в текст договора конкретные, поддающиеся измерению задачи выполнения договора*

При составлении договора, включая статьи о его выполнении, важно понимать и различать, с одной стороны, стратегические цели, а с другой — тактические шаги для достижения этих целей. Как правило, государство не стремится включать в условия договора краткосрочные, поддающиеся измерению цели. Но в то же время для третьего сектора такие краткосрочные задачи крайне важны, поскольку их выполнение легко отслеживать и они ясно демонстрируют первые результаты договора. Кроме того, эти первые четко

1 Например, в ст. 9.3 предусмотрена подготовка кодекса лучшей практики финансирования, в ст. 9.9 — кодекса лучшей практики консультаций, предварительной оценки и реализации политики, в ст. 9.12 — проведение ежегодного анализа выполнения договора, а ст. 12 содержит кодекс лучшей практики по вопросам общественных групп, организаций чернокожего населения и этнических меньшинств и т. д. В ст. 15 договора приводится обзор принятых мер в области подготовки кодексов лучшей практики и ежегодных встреч по анализу выполнения договора.

определенные практические шаги и их осуществление дадут третьему сектору возможность в какой-то степени контролировать процесс реализации договора и не позволят бездействовать государству. И наконец, они облегчат задачу проведения исследований по результатам реализации договора. В Англии, например, на первой встрече по оценке стороны проанализировали результаты оценочной анкеты об уровне знаний различных государственных чиновников о договоре. Этот анализ дал возможность третьему сектору оценить выполнение государством своего обещания «*... содействовать эффективным рабочим взаимоотношениям, последовательности и лучшей практике взаимодействия правительства и сектора*».[1] Подобно английскому, другие договоры Великобритании также налагают на государство обязанность содействовать продвижению договора и знакомить сотрудников государственного аппарата с его идеями и принципами.

В восточноевропейских странах эти первые шаги тоже будет нетрудно проконтролировать — к лучшим примерам таких шагов относятся назначение конкретных должностных лиц ответственными за взаимодействие с третьим сектором, а также сообщение их имен и контактной информации заинтересованным НПО. Некоммерческому сектору обычно бывает полезно на первой ежегодной встрече по оценке выполнения договориться о проведении базового исследования институционального потенциала и масштабов сектора. В большинстве случаев такие первые опросы и исследования должны быть организованы так, чтобы на их вопросы можно было бы ответить еще через некоторое время (3–5 лет) с целью сравнить и оценить результаты.

C. *Сотрудничество должно быть институционально оформлено путем создания органов и назначения лиц, ответственных за сотрудничество*

Формирование отношений сотрудничества между сектором НПО и государством означает, что должна произойти институционализация взаимодействия. В текстах договоров для этого обычно предусматривается создание совместных органов и назначение лиц, ответственных за сотрудничество.

Но и здесь должны быть свои разумные пределы. Даже если государство возьмет на себя обязанность назначить ответственных за взаимодействие с общественным сектором, нужно понимать, что не все государственные ведомства имеют тесные контакты с третьим сектором и не всем нужна должность ответственного. Важно, чтобы назначенные на такую должность лица были госслужащими достаточно высокого уровня — в ином случае они не смогут повлиять на работу своего ведомства и коллег.

Еще одна проблема, связанная с деятельностью государства — широкий спектр такой деятельности и отсутствие необходимой межведомственной координации.[2] Поэтому рекомендуется назначить **один специальный орган или чиновника** (обычно на уровне офиса премьер-министра) **центральным координатором взаимодействия** с третьим сектором. В обязанности такого органа или лица будет входить пропаганда лучшей практики, сбор и анализ информации о сотрудничестве, организация встреч, обучение ответственных за взаимодействие, информирование различных государственных структур о том, что делается в этом плане другими ведомствами, и т. д. Здесь следует также отме-

1 Статья 9.10 английского договора. Было проведено специальное исследование, результаты анкетирования направлены в центральные министерства и управления по делам регионов, а примеры «исполнительных агентств» обсуждались на ежегодной встрече правительства и представителей общественного сектора по оценке хода выполнения и развития договора. См. протокол встречи: http://www.homeoffice.gov.uk/acu/compmeet.htm

2 Неясность системы финансирования упоминалась неправительственными организациями и была признана правительством на первой ежегодной встрече по оценке выполнения договора в Англии. Та же проблема была поднята в Эстонии в ходе обсуждения проекта Концепции.

тить, что НПО должны активно следить за деятельностью такого чиновника и высказывать мнение о его/ее работе на ежегодных встречах по оценке выполнения договора.

E. *Представители некоммерческого сектора должны пользоваться широкой поддержкой всего сектора; должен быть создан механизм, гарантирующий регулярную ротацию и обновление состава*

Здесь также существует проблема представления интересов сектора НПО. Как уже упоминалось, эта проблема коренится в многообразии сектора. Хотя для подготовки договора можно создать сильные группы и поддерживать их в течение значительного времени, эти группы, как правило, непригодны для роли органов взаимодействия. Дело в том, что орган взаимодействия должен пользоваться широкой и постоянной поддержкой сектора. Он также должен занимать такое институциональное положение, которое позволит ему работать над своей темой постоянно, а не восприниматься лишь как проект. Поэтому при подготовке договора нужно разработать соглашение относительного того, как будет создан орган взаимодействия после принятия договора. Естественно, что крупной зонтичной организации можно поручить предоставить базу для работы органа, но при этом нужно содействовать широкому участию в нем НПО и ротации его состава. Зонтичная организация должна предложить этому органу техническую поддержку и вести документацию сотрудничества. Главными задачами этого органа должны быть не только сбор и анализ информации о выполнении договора, но и активное распространение информации и формирование контактов.

F. *Следует выработать стандарты качества для оценки успеха или неудачи мероприятий в рамках выполнения договоров*

Выполнение договора можно оценивать только на основе определенных критериев – стандартов. Создание таких стандартов должно быть задачей сектора НПО. Из-за многообразия сектора бывает трудно выработать общеприемлемые стандарты качества. Тем не менее, сектор может и должен подготовить стандарты качества для различных служб и соблюдать их. **Принятие неправительственными организациями адекватных стандартов качества и обеспечение их соблюдения помогает правительству принимать решения о финансировании и контролировать использование ресурсов.**

Все существующие договоры упоминают проблему качества и эффективности служб, предоставляемых неправительственными организациями. Договорившись о принятии и обеспечении выполнения стандартов качества, НПО также смогут сохранить свою независимость от политических манипуляций. Конечно, чтобы избежать вмешательства государства, обеспечение соблюдения стандартов должно быть эффективным. Поэтому как положительные, так и отрицательные примеры соблюдения или несоблюдения стандартов должны доводиться до сведения как государства, так и общества.

Рассмотрение стандартов качества в договоре не означает, что стандарты качества обязательны только для третьего сектора. Государство также должно соблюдать определенные нормы в своих взаимоотношениях с НПО. Особенно важно соблюдение таких норм при принятии государством решений о выделении финансирования.

G. *В договор должны быть включены механизмы урегулирования споров и разногласий относительно выполнения договора*

Довольно высока вероятность возникновения разного рода споров и разногласий между государством и третьим сектором в ходе выполнения договора. Предметом таких споров могут быть формулировки документов, деятельность той или иной стороны по выполне-

нию договора и т. д. Поэтому в договоре следует предусмотреть механизм урегулирования споров или хотя бы общие основы такого механизма. Английский договор — единственный, в котором вопрос урегулирования споров рассматривается в отдельной главе. В нем предложено три возможных пути урегулирования споров — путем переговоров между сторонами, путем посредничества и путем обращения к председателю парламентской комиссии по административным вопросам. Даже если в распоряжении сторон имеются другие способы урегулирования конфликта (например, обращение в суд), предложенный в английском договоре механизм создает более легкий и менее дорогостоящий путь решения спорных вопросов. Также его цель — избежать обострения конфликтов, что повредило бы духу сотрудничества, провозглашенному в договоре. Поэтому в зависимости от правовой системы в той или иной стране имеет смысл включить в договор дополнительные положения о механизме урегулирования конфликтов.

H. *В раздел о выполнении договора должны входить положения о периодическом пересмотре договора и о внесении изменений*

Ни один договор не был задуман как окончательный документ, описывающий отношения НПО и государства на все времена. Все существующие договоры призваны решить текущие проблемы и создать сети сотрудничества с определенными характеристиками. Как только эти цели будут достигнуты, нужно определить новые цели. Поэтому договор должен содержать положения об **институциональном пересмотре и развитии договора**. Этот документ должен предусматривать периодический пересмотр самого договора или планов его выполнения, а также процедуру внеочередного их пересмотра в случае резких изменений обстановки. Механизм такого пересмотра должен быть тщательно продуман и принимать во внимание различия между сторонами, а также особенности правовых и политических условий в стране.

Такие положения договора особенно важны в странах переходного периода. Из-за политической, социальной и экономической нестабильности и особенно из-за стремительного развития третьего сектора договор и планы его выполнения требуют более частого пересмотра и внесения изменений. В эстонской концепции, например, предусмотрена обязанность парламента обсуждать содержание договора совместно с представителями НПО и по необходимости вносить в него изменения не реже одного раза в четыре года. Таким образом, каждый новый состав парламента по крайней мере один раз проведет обсуждение договора и отразит в нем произошедшие в стране изменения. В хорватской программе говорится о том, что соглашение служит лишь исходной основой, и обе стороны будут продолжать работу над ним. Программа содержит обзор совместной подготовки стратегии поддержки развития гражданского общества и некоторых других документов.

I. *Выполнение договора не должно быть сосредоточено только на центральном уровне. Естественной частью процесса является подготовка местных договоров и их активное выполнение*

Настоящий успех договора наступает в тот момент, когда его идеи начинают применяться на местном уровне — там, где находится большинство НПО. Опыт подготовки всех существующих договоров показывает, что местные НПО, познакомившись с идеологией национального договора, активно стремятся начать подготовку собственных договоров местного уровня. Для этого им нужна лишь минимальная моральная и консультативная поддержка. Лучший пример такого развития событий демонстрирует Англия, где «локализация» договоров стала одной из главных целей реализации национального договора.

Обычно подготовка местного договора легче проходит в крупном муниципальном образовании — например, в городе. Небольшие муниципалитеты могут объединиться для подготовки договора с местными НПО. Так произошло, например, на северо-востоке Эстонии, где местные советы и НПО шести графств совместно договорились о подготовке единого договора.

Главное различие между национальным и местным договорами состоит в том, что последние могут быть более подробными и включать в себя не только общую основу сотрудничества, но и статьи с описанием конкретных видов деятельности и решений о финансировании.[1]

Daimar Liiv
Washington D.C.— Tartu 2000–2001

dliiv@yahoo.com

Õuna 23-5
Tartu, Estonia
50405, Ph. 37207381491

1 Сетью общественных организаций разработаны рекомендации по подготовке местных договоров. См. Compact — What's New? Local Compact Guidelines: www.ncvo-vol.org.uk/main/gateway/compact.html#4

Сравнительный анализ европейской политики и практики в области сотрудничества между государством и НПО

Завершающий доклад (предварительная версия)[1] 18 марта 2004 г.

Буллейн Н., Тофтисова Р.,
Европейский центр некоммерческого права

ВВЕДЕНИЕ

Данный доклад подготовлен с целью представить европейскую точку зрения в отношении проекта «Развитие гражданского общества в Латвии 2002/2003 гг. — выработка стратегии развития гражданского общества для Латвии» (Ref. EuropeAid/115919/D/SV/LV). В докладе приводится информация и анализ существующей политики и практики в области сотрудничества между государством и НПО в странах-членах ЕС, а также в странах-кандидатах на вступление в ЕС и в других странах центральной и восточной Европы.

Проектная команда обратилась к нам с просьбой о проведении сравнительного анализа по следующим трем направлениям, имеющим ключевое значение для осуществления проекта:

1. Обзор существующих в разных странах документов, в которых формулируется государственная политика содействия гражданскому обществу (лучшие примеры в Европе), и описание институциональных государственных механизмов содействия гражданскому обществу в разных странах.

2. Механизмы государственного финансирования НПО и общественных инициатив на национальном уровне и на уровне местного самоуправления, включая прямое и косвенное финансирование, системы выдачи грантов, субсидии, финансирование неправительственных организаций, выполняющих делегированные им функции государственных учреждений, отдельно осветив вопросы различий между организациями, оказывающими услуги (сервис), и организациями, отстаивающими права и интересы (адвокация).

3. Политика правительств восточноевропейских стран в области содействия участию НПО в формировании политики ЕС (например, участие в формировании национальных позиций по каким-либо вопросам, сотрудничество с другими европейскими организациями) а также со-финансирование и предварительное финансирование для содействия участию НПО в проектах ЕС.

Чтобы дать ответы на эти вопросы, Доклад состоит из четырех основных глав, в которых раскрываются (i) общая политическая основа взаимодействия, (ii) институциональная

1 Эта окончательная версия в настоящее время пересматривается.

основа, (iii) финансирование и (iv) вопросы вступления в ЕС. Мы ставили своей целью изучить лучшую практику и почерпнуть уроки из неудач, познакомиться как с инновациями, так и с повседневной практикой, а также включить по возможности больше информации, чтобы дать возможность выбора в рамках отдельной темы.

Европейский центр некоммерческого права работает над укреплением правовой базы гражданского общества в Европе путем развития знаний, опыта и потенциала в решении правовых вопросов, касающихся деятельности организаций гражданского общества и участия населения в общественной жизни. Авторы выражают надежду, что информация и выводы, представленные в данной работе, помогут выработать оптимальные решения для вовлечения граждан и НПО Латвии в развитие гражданского общества.

I. АНАЛИЗ ОСНОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУ НПО И ГОСУДАРСТВЕННЫМИ СТРУКТУРАМИ В ЕВРОПЕ: ДОКУМЕНТЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ПОЛИТИКУ СОТРУДНИЧЕСТВА (ПДС)

В последнее десятилетие становится все более ощутимым официальное признание роли гражданского общества в становлении стабильных моделей социальной демократии. В качестве формального подтверждения такого признания правительства нескольких европейских стран приняли документы, в которых получила свое развитие идея о том, что институционализация взаимоотношений между “первым” и “третьим” секторами пойдет на пользу и той, и другой стороне.

I. 1. Какие документы определяют политику сотрудничества НПО и государства?

Документы, определяющие политику сотрудничества (ПДС), характерны для определенного этапа развития взаимоотношений между государством и организациями гражданского общества. В них отражена позиция государственной власти (правительства, парламента, институтов ЕС) относительно роли гражданского общества и заложена основа будущего конструктивного взаимодействия с организациями третьего сектора. У этих документов, как следует из их содержания, две основных цели. Во-первых, они направлены на активизацию участия граждан в политической жизни, а во-вторых, на создание механизмов сотрудничества, которые частично освободили бы государство от бремени оказания некоторых услуг населению.

Преследуя эти цели, ПДС провозглашают принципы сотрудничества между государственным сектором и организациями гражданского общества, а также базовую структуру будущего партнерства[1]. Вслед за признанием вклада некоммерческого сектора в развитие общества, в этих документах излагаются общие намерения сторон и конкретные шаги со стороны государства и общественных организаций по реализации принципов сотрудничества в виде практических механизмов.

ПДС обычно являются результатом совместных усилий и переговоров обеих сторон. Они могут быть различны по форме: от двухсторонних официальных соглашений (например, договоры, заключенные между государством и гражданским обществом Великобритании), до соглашений «де-факто», принимаемых в виде государственных программ правительством (Хорватская программа сотрудничества)[2] или парламентом (Концепция раз-

1 См. Daimar Liiv, Guidelines for the Preparation of Compacts: http://www.icnl.org/journal/vol3iss4/Guidelinesforcompacts8.htm

2 http://www.icnl.org/library/cee/docs/croPROGRAMSURADNJE[ENG].htm

вития гражданского общества Эстонии[1]), либо односторонних заявлений с выражением обязательств стороны (Государственная стратегия Венгрии в отношении гражданского общества[2]).

I. 2. Почему важны ПДС?

Польза этих соглашений или заявлений со стороны государства ощутима как для третьего сектора, так и для самого государственного сектора. С одной стороны, они дают возможность организациям гражданского общества получить более значительную поддержку своей деятельности, а значит расширить области своей деятельности в интересах общества. С другой стороны, когда государство включает в свою политику диалог и партнерство с гражданским обществом, оно с помощью такого партнерства может успешнее выполнять свои задачи.

Ключ к успешной политике сотрудничества — это гарантии соблюдения взаимных интересов, уважение и доверие к «*целям и миссии другой стороны*».[3] Более естественно и более вероятно, что инициаторами переговоров и принятия политического документа о сотрудничестве с государством будут НПО, однако примеры Хорватии и Венгрии показывают, что в этом может быть заинтересована и государственная власть, которая способна сама инициировать процесс и довести его до успешного завершения.

Следует, однако, отметить, что недостаточно лишь составить политический документ о сотрудничестве — само по себе это нельзя считать «успешным завершением». В п. 15 английского соглашения его называют «*исходной точкой, а не завершением*». Договор также называют «*процессом, а не бумагой*», подчеркивая тот факт, что обе стороны все равно выиграют от процесса переговоров, даже если он не приведет к принятию согласованного текста. Хорошие взаимоотношения формируются в процессе частых контактов, конструктивных дискуссий, активного взаимодействия, а также путем уступок, компромиссов и готовности понять друг друга.

Хотя идеальным вариантом для некоммерческого сектора был бы документ, который имел бы для правительства силу закона и предписывал четкие сроки исполнения обязательств, но даже сам процесс встреч, обсуждений, переговоров может принести больше, чем от него ожидалось, если результатом его будет улучшение взаимопонимания с государственными структурами. Централизованная процедура обсуждения политического документа не обязательно должна привести к его принятию (см. ниже случай Венгрии), но многочисленные публичные дебаты, которыми сопровождается этот процесс, сами по себе представляют пример участия общественности в принятии политических решений.

Как показывает практика Великобритании, одним из барьеров на пути реализации соглашения и препятствием к его соблюдению обеими сторонами является недостаточная информированность или недопонимание смысла соглашения со стороны общественного сектора. Следует предусмотреть привлечение экспертов к подготовке текста и широкое участие общественности на этапах обсуждения и согласования документа.[4]

1 http://www.ngonet.ee/cfpbaltic/civilsociety/estonia.html

2 http://www.nonprofit.hu

3 Danish Charter for interaction between Volunteer Denmark / Associations Denmark and the public sector (Датская хартия по взаимодействию Сети добровольцев и общественных организаций Дании с государственным сектором): http://friv.wizards.dk/Web/Site/Charter+og+samarbejde/Hvad+er+chartret%3F/Charter+-+engelsk+udgave

4 См. с. 9, прим. 1.

I. 3. Каков статус ПДС?

Из названия такого документа обычно следует, является ли он односторонним или двухсторонним, а также имеет ли он юридическую силу, которая делает его обязательным для исполнения. Соглашение между правительством и общественным сектором Уэльса оформляет обязательства правительства и является юридическим документом, в то время как английское соглашение представляет собой лишь «меморандум» о взаимоотношениях между правительством и третьим сектором. Эстонская концепция развития гражданского общества была принята парламентом и отражает ценности, принципы и процедуры, призванные активизировать участие граждан в жизни государства. В хорватской программе прямо говорится, что она не является юридически обязательным документом, но представляет собой основу для будущего сотрудничества.

В «Белой книге по вопросам государственного управления в Европе», принятой Еврокомиссией 25 июля 2001 г., основной упор делается на реформирование «*того, как Евросоюз пользуется полномочиями, которые получил от граждан*», и говорится о необходимости более тесного взаимодействия между гражданским обществом, с одной стороны, и центральными и местными органами власти, с другой. «Белая книга» — это политический документ, в котором провозглашается пять основополагающих принципов (открытость, участие, подотчетность, эффективность и координация) и будущие меры, основанные на этих принципах, включая диалог, консультации и формирование партнерств, которые являются отражением обязательств Комиссии на будущее. Однако Комиссия также берет на себя обязательство принять ряд конкретных мер по улучшению и разъяснению европейского законодательства, опубликовать рекомендации, разработать стандарты и критерии, организовать общественные дебаты и разработать этический кодекс по проведению диалога и консультаций, что будет способствовать большей открытости организаций гражданского общества.

Датская Хартия взаимодействия Сети добровольцев и общественных организаций Дании с государственным сектором, принятая Сетью и правительством Дании в 2001 г., делает упор на важную роль партнерства между двумя секторами для «*развития Дании как демократии и как социального государства*».[1] Хартия призвана служить «*исходной точкой непрерывного диалога о ценностях, параметрах и конкретных возможностях взаимодействия*» и основана на признании общественного сектора, его роли и функций, а также его независимости. Документ предусматривает принятие дальнейших мер по содействию деятельности общественных организаций, включая разработку соответствующего законодательства, которое обеспечило бы непрерывную поддержку деятельности НПО, не лишая их независимости, и предоставило бы ресурсы «*на продвижение и осуществление совместных инициатив*». Хартия — это рамочное соглашение, служащее основой для дальнейших конкретных шагов. Хотя она не имеет юридической силы, ее позитивная роль в укреплении общественного сектора и активизации участия граждан в жизни государства признана и правительством, и третьим сектором Дании.

В большинстве западноевропейских стран приняты аналогичные политические документы об участии НПО в разработке политики международной помощи на цели развития. Они касаются лишь некоторых специализированных организаций некоммерческого сектора и уделяют основное внимание роли НПО в международном развитии. Однако косвенно эти документы в целом признают важность и роль гражданского общества в стране.

1 См. с. 9, прим. 1.

Так, Датская стратегия поддержки гражданского общества в развивающихся странах[1], принятая Министерством иностранных дел, рассматривает различные методы сотрудничества с датскими НПО и прямо признает их вклад в дело «*продвижения прав человека и демократии*». Аналогичные документы приняты и правительством Германии: они основаны на принципе, что содействие гражданскому обществу является важнейшей частью политики страны в области международного развития.[2] Помимо изложения государственной политики, эти документы также влияют на механизмы финансирования деятельности местных НПО в области международного развития.

I. 4. Каково содержание ПДС?

Существует два основных подхода к формированию содержания документа о политике в области сотрудничества: либо наметить общую основу будущего сотрудничества, а детали выработать в процессе его реализации (как в Великобритании и Дании), либо принять текст, в котором подробно расписаны различные аспекты будущего сотрудничества и его реализации (как Эстонская концепция развития гражданского общества).

Как показывает опыт, успех реализации политики не зависит от того, какой подход избран. Скорее он зависит от доброй воли обеих сторон, от законодательных и политических механизмов, обеспечивающих выполнение договорных обязательств и политических заявлений, а также от фактических взаимоотношений между государством и неправительственным сектором. Поскольку цель состоит в том, чтобы заложить основу для будущего партнерства, в таком документе нужно попытаться осветить — в общих чертах или подробно — все основные элементы взаимоотношений.

Почти все соглашения, заявления, хартии и стратегии такого рода содержат следующие разделы:

- **Представители:** какие структуры представляют один и другой сектор в процессе принятия и реализации ПДС, механизмы их выдвижения, их мандат, ответственность и обязанности.

- **Принципы:** роль и функции одной и другой стороны в развитии демократического общества, включая признание независимости каждой из сторон (см. Датскую хартию), основные права и обязанности, правовые и иные ограничения, влияющие на выполнение обязательств,[3] определение и признание ценностей, важных для обеих сторон — к примеру, участие общественности в принятии решений, гибкость инструментов государственного управления («Белая книга» ЕС по вопросам

1 Strategy for Danish Support to Civil Society in Developing Countries — including cooperation with Danish NGOs (Датская стратегия поддержки гражданского общества в развивающихся странах — включая сотрудничество с датскими НПО): http://www.una.dk/ffd/Godk_Nord_Regeringer/Strategy_for_Danish_Support.htm

2 Федеральное министерство по сотрудничеству и развитию (BMZ) администрирует финансирование, выделяемое на международное развитие, посредством программы под названием Development Projects in Developing Countries (Проекты развития в развивающихся странах). (http://www.globenet.org/preceup/pages/fr/chapitre/etatlieu/acteurs/f/h.htm): Тесное сотрудничество Министерства с НПО Германии, работающими в сфере развития, привело к созданию в начале 1990-х первого политического документа «Борьба с бедностью путем содействия самопомощи», в котором особое внимание уделялось принципам участия и самопомощи. (http://www.euforic.org/projects/povcasde.htm). В 1990-х были разработаны и приняты еще четыре политических документа о снижении уровня бедности, а в «Концепции политики развития BMZ» (опубликованной в октябре 1996 г.) снова подтверждалась приоритетность цели снижения бедности.

3 См. с. 9, прим. 1.

государственного управления в Европе[1]; многообразие общественного сектора (Договор Великобритании, п. 8.2); подотчетность, открытость, пропаганда ненасилия и равенства людей, координация, прозрачность и ответственность за использование государственных ресурсов (Хорватская программа сотрудничества).

✧ Общий обзор **направлений сотрудничества** (оказание услуг, законотворчество и другие процессы принятия решений, экология, международное развитие, доступ к информации, формирование национальной политики в различных областях, децентрализация, развитие социального предпринимательства и т.д.), а также конкретные **инструменты сотрудничества**, включая публичные дебаты, консультации, совместные консультативные органы и органы принятия решений, партнерские соглашения о совместном оказании услуг, обмен информацией, право на инициативу и т.д.

✧ Вопросы **финансирования:** обязательства по принятию кодекса оптимальной практики финансирования (Договор Великобритании), описание различных механизмов финансирования для поддержки общественного сектора (долгосрочные, краткосрочные программы финансирования), обязательства по созданию системы налогообложения, содержащей прямые и косвенные стимулы для деятельности третьего сектора (Эстонская концепция), обязательства по разработке законодательства, содействующего финансовой устойчивости третьего сектора и обеспечивающего финансирование организаций незащищенных групп населения (Хорватская программа сотрудничества и Венгерская государственная стратегия).

Как принцип и как логический результат того, что документы о политике сотрудничества имеют общий характер и не являются юридически обязательными, они не устанавливают конкретных правил финансирования — вместо этого они предусматривают разработку политики финансирования, соответствующих механизмов, стандартов или моделей, призванных обеспечить государственную поддержку общественного сектора. Основное внимание следует уделить четким моделям финансирования, включая различные механизмы поддержки (например, не забывать о помощи в натуральной форме) и обязанности третьего сектора соблюдать нормы отчетности за использование государственных средств.

✧ **Реализация:** в этом разделе отражены сроки и уровень реальной готовности правительства придерживаться принципов и ценностей, признанных в этом политическом документе. Сюда входят краткосрочные и долгосрочные задачи[2] и распределение обязанностей между различными государственными учреждениями, которые будут принимать участие в процессе выполнения соглашений. Также здесь может быть предложен инструмент мониторинга и оценки, положения о проверке выполнения и пересмотре документа и об урегулировании споров.

Для успешной реализации политического документа важно, насколько конкретны эти положения. Общий характер документа не всегда позволяет включить в него конкретные сроки, но чтобы соглашение не осталось лишь на бумаге, содержание данного раздела должно быть по возможности конкретным и обеспечивать конструктивное согласование между различными графиками работы, институциональными сетями, обязанностями, а также предусматривать механизм коорди-

1 «Белая книга» Евросоюза по европейскому государственному управлению: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf

2 См. с. 9, прим. 1.

нации. Например, в Хорватской программе предусмотрено, что ее будут ежегодно анализировать и пересматривать на совещании Правительства с представителями третьего сектора, а результаты каждого такого совещания будут опубликованы и переданы в Парламент. Договор Великобритании дает полномочия специально созданной группе представителей министерств осуществлять надзор за выполнением Договора и «*содействовать его принятию другими органами публичной власти*» (п.2 Приложения) и развивать эффективное общение между сторонами.

Конкретное содержание политического документа о сотрудничестве может быть различным в зависимости от правовой природы этого документа, существующего уровня сотрудничества между двумя секторами, законодательных, политических и общественных традиций данной страны, а также от государственного органа, принявшего документ. Отдельные части документа могут быть более или менее подробными или вовсе отсутствовать, а для успеха документа не всегда имеет значение исчерпывающее содержание. Однако соглашение или декларация, в которых идет речь о более детальных аспектах сотрудничества, в особенности о механизмах его реализации, повышает вероятность того, что политический документ будет значимым и эффективным.

I. 5. Кто и как «ратифицирует» (принимает, одобряет) ПДС?

«Белая книга» ЕС по вопросам государственного управления в Европе: Комиссия Евросоюза.[1] Ее принятие было обусловлено предстоящим расширением ЕС, которое стало «испытанием на прочность» существующих в Евросоюзе методов государственного управления. Комиссия решила, что эти методы требуют модернизации, чтобы институты ЕС лучше осуществляли свои полномочия, а граждане ЕС могли контролировать работу этих институтов и выполнение ими своих обязанностей, придавая их деятельности еще большую легитимность. В «Белой книге» также подчеркивается, что и у гражданского общества есть обязанности.

Подготовительная работа велась в 12 рабочих группах по шести направлениям. Каждая группа проводила консультации и формулировала рекомендации относительно положений, которые следует включить в «Белую книгу». Консультации проводились в форме публичных слушаний и дебатов в режиме «он-лайн». В ходе консультаций с организациями гражданского общества были высказаны требования НПО относительно участия в процессе принятия решения **до того**, как оно принято (а не просто уведомления о решении), более продуманной процедуры консультаций для повышения их эффективности, большего внимания со стороны властей к работе НПО, включая все сектора и институты, более широкого признания всех участников, не ограничиваясь небольшим числом организаций, а также особой статьи в Договоре об организациях гражданского общества, участвующих в организованных Комиссией консультациях.

Договоры Великобритании:[2] правительство и представители НПО. Британские Договоры были созданы на основе двух документов: доклада комиссии Дикина «Будущее общественного сектора» (июль 1996 г.), в котором было рекомендовано заключить официальное соглашение между правительством и общественным сектором, и документа Лейбористской партии «Строим будущее вместе — политика лейбористов в области партнерства между правительством и общественным сектором» (февраль 1997 г.). В июле 1997 г. участники конференции крупнейших «зонтичных» организаций НПО подтвердила необходимость такого соглашения и создали группу по разработке Договора в со-

1 См. с. 9, прим. 1.

2 http://www.thecompact.org.uk/

ставе ведущих экспертов НПО и научных работников. Четыре британских договора — с правительствами Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии — были подписаны в октябре–ноябре 1998 г. после нескольких месяцев консультаций и стали первыми в истории документами такого рода. Вслед за национальными договорами были подписаны договоры на местном уровне между местным общественным сектором и местными советами или другими государственными органами.

Эстонская концепция (ЕКАК)[1]: парламент 22 декабря 2002 г. Инициатором процесса выступил Эстонский центр некоммерческих ассоциаций и фондов в рамках проекта, финансируемого Программой ООН по развитию (ПРООН). На встрече эстонских зонтичных организаций с политиками обсуждались возможные стратегии продвижения Концепции. Вскоре после этой встречи — в декабре 1999 г. — был подписан «Меморандум о сотрудничестве между политическими партиями Эстонии и зонтичными организациями третьего сектора», закладывающий основу для разработки Концепции. Над составлением текста работали не только эксперты НПО и политики, но и ученые. Публичное обсуждение предварительного проекта документа было широким и интенсивным. Более 3000 организаций были приглашены к участию в подготовке окончательного варианта Концепции.

Хорватская программа сотрудничества: принята правительством в декабре 2000 г. по инициативе правительственного Управления по сотрудничеству с НПО, и во многом благодаря усилиям и личной убежденности сотрудников Управления в высоком потенциале общественного сектора. В Программе изложены принципы и описаны модели сотрудничества между правительством и третьим сектором. В ее основу легли результаты одного национального и четырех региональных семинаров «Развитие гражданского общества в Хорватии — модели сотрудничества между государством, местными органами управления и НПО». К участию в процессе подготовки были приглашены более 16000 НПО. В рабочую группу входили представители НПО, государства, местных органов власти и международных организаций, работающих в Хорватии.

Государственная стратегия Венгрии: принята правительством в июне 2003 г. Разработка стратегии началась в августе 2002 г., вскоре после избрания нового правительства. Это правительство провозгласило в числе своих приоритетных целей сотрудничество и обмен информацией с организациями гражданского общества. Некоторые аналитики истолковали это как искреннее проявление доброй воли, другие — как пиаровскую акцию, призванную служить противовесом общественной поддержки оппозиционной партии. Как бы то ни было, разработка политического документа и соответствующего законодательства продвигались быстрыми темпами, так что к концу октября ответственное за эту работу министерство представило неправительственным организациям и венгерской общественности законченный проект Государственной стратегии в отношении гражданского общества. Поступившие от НПО комментарии были рассмотрены и в большинстве случаев вошли в окончательный текст документа.

Первоначально правительство рассматривало возможность подписания «настоящего» соглашения с представителями сектора НПО, но поскольку со стороны организаций гражданского общества было сильное сопротивление идее единого представительного органа НПО в Венгрии, правительство отказалось от такого варианта. Тем не менее, принятая стратегия допускает возможность подписания двухстороннего соглашения.

1 Эстонская концепция развития гражданского общества: http://www.emy.ee/alusdokumendid/concept.html

Политический документ Германии о сокращении бедности[1] был принят Федеральным министерством сотрудничества и развития по итогам консультаций с НПО Германии, работающими в сфере международной помощи, и по инициативе этих организаций.

Датская хартия взаимодействия была разработана под эгидой министерства социального развития и министерства культуры. Текст Хартии был составлен совместной рабочей группой с участием представителей правительства (пяти министерств и местных органов власти) и общественного сектора и принят правительством после публичного обсуждения.

I. 6. Какие уроки можно извлечь из реализации ПДС?

В большинстве случаев процесс реализации таких политических документов показал, что к участию в нем следует привлекать все стороны — все задействованные государственные структуры, широкий круг организаций гражданского общества и общественность в целом; обеспечить участие экспертов на этапах составления и обсуждения документа; уделить внимание контролю, мониторингу и отчетности о ходе и результатах выполнения обязательств; включить в политический документ план или общую схему будущих действий с указанием ответственных; не упустить начальный импульс, не дать угаснуть готовности выполнить намеченное; распространять информацию и повышать осведомленность о политическом документе и процессе его реализации (а также о той пользе, которую он приносит всем участвующим сторонам) среди государственных структур, НПО и общественности.

За первой публикацией **«Белой книги»** ЕС последовали широкие консультации с общественностью, результаты которых были освещены в специальном докладе.[2] Процесс подготовки, принятия и реализации документа доказал необходимость реального участия гражданского общества на всех этапах процесса принятия решений. Тот факт, что консультации проходили до, во время и после принятия «Белой книги» помог лучше сформулировать «слабые места» в системе государственного управления ЕС, в особенности в части вовлечения гражданского общества в управление, и способствовал большей эффективности предложенных мер. Комиссией уже была создана процедура консультаций, однако реакция общества на проблемы, поднятые в «Белой книге», выявила недостатки этой процедуры и помогла ее усовершенствовать. В результате Комиссия выработала новые общие принципы и стандарты консультаций Комиссии с заинтересованными сторонами.[3]

В **Английском договоре** о реализации шла речь в специальных статьях, касающихся подготовки кодексов лучшей практики по проведению консультаций, ежегодной проверки выполнения Договора, прав и статуса меньшинств и т.д. Кодексы лучшей практики

1 Содействие развитию гражданского общества в развивающихся странах: пример европейского сотрудничества в области развития, Германский институт развития, информационный документ 6/1999, доступный на сайте: http://www.die-gdi.de/DIE_Homepage.nsf/0/79299BBD20A0B94AC12569F60065C013/$File/analy6e_99.pdf?OpenElement; Eva Weidnitzer, German Aid for Poverty Reduction, Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, доступный на сайте: http://www.euforic.org/projects/povcasde.htm; http://www.bundestag.de/gremien/enga/02Zsf_en.pdf

2 Report from the Commission on European Governance (Отчет комиссии по европейскому государственному управлению), Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003, доступный на сайте: http://europa.eu.int/comm/governance/docs/comm_rapport_en.pdf

3 Communication from the Commission of the European Communities, Brussels, 11.12.2002, доступный на сайте: http://europa.eu.int/comm/governance/docs/comm_standards_en.pdf, с. 5.

были составлены рабочей группой Договора по итогам консультаций с общественным сектором и опубликованы правительством. Первые Кодексы (по финансированию и консультациям) были опубликованы в мае 2000 г. после встречи НПО и министров. Такие ежегодные встречи обычно проводятся в апреле. На них обсуждается ход выполнения Договора и уровень информированности о Договоре в правительственных структурах, а также намечаются планы его реализации на следующий год.

Правительственное учреждение, ответственное за координацию действий с общественным сектором и за реализацию Договора — «группа активных сообществ» (ACU), в составе Министерства внутренних дел, которое работает с Координаторами по связям с общественным сектором в каждом министерстве. Дэвид Кэррингтон (ACU)[1] указывает на то, что одним из критериев успешной реализации Договора является число подписанных подобных договоров на местном уровне. Среди ключевых факторов, положительно или отрицательно влияющих на выполнение Договора, Д. Кэррингтон отмечает следующие:

- «*пропасть, лежащая между энтузиастами Договора и скептиками*» как следствие недостаточного распространения информации о позитивных результатах, историях успеха и усвоенных уроках;
- упущенный импульс, т.е. момент, когда принципы и ценности Договора в центре внимания и все нацелены на его реализацию;
- негативный эффект действий государства — таких, например, как прекращение или сокращение финансирования, отказ от сотрудничества либо прямое нарушение принципов Договора, подрывающее доверие к нему;
- компетентность и приверженность Договору руководителей с обеих сторон;
- время и ресурсы, выделенные правительством на выполнение Договора;
- недостаточная активность самого общественного сектора;
- недостаточный уровень сотрудничества из-за прошлых разногласий.

Кэррингтон рекомендует разработать совместную стратегию, которая опиралась бы на сильные стороны обоих партнеров и привела к успешной реализации Договора.

Что касается стран Центральной и Восточной Европы, уже накоплен определенный опыт продвижения Эстонской концепции.[2] Стало ясно, что процесс ее реализации идет медленно и с трудом. Как позитивный факт можно отметить то, что политики, министерства и местные власти рассматривают Концепцию (ЕКАК) как руководство по взаимодействию с гражданским обществом. Как правительство, так и третий сектор, как никогда раньше признают, что некоммерческие организации могут играть более значительную роль в обществе.

Пожалуй, самый важный из усвоенных уроков состоит в том, что создание рабочих взаимоотношений в рамках сотрудничества требует времени, усилий и настойчивости. В силу разнородности организаций третьего сектора различны и их ожидания, и практическая ценность Договора для каждой отдельно взятой организации. Кроме того, многие

1 David Carrington, The Compact — the Challenge of Implementation, апрель 2002 г. доступный на сайте: http://www.thecompact.org.uk/PDFs/Carrington%20Report.pdf

2 На основе информации, предоставленной Кристиной Манд, Директором Сети некоммерческих организаций Эстонии.

небольшие НПО не очень хорошо знакомы с содержанием и целями Концепции и недооценивают ее важность — поэтому требуется большая работа по подготовке, согласованию и разъяснению такого документа.

По итогам первых лет реализации Концепции можно сделать вывод, что третий сектор Эстонии еще не полностью готов к открытым консультациям по вопросам публичной политики и для повышения уровня компетентности всех организаций сектора требуются дополнительные усилия.

I. 7. Важность политических документов местного уровня

Чтобы ПДС в дальнейшем выполнялись на местном уровне, необходимо с самого начала вовлекать в процесс составления и принятия документа представителей местных органов управления. Кроме того, это может служить подготовительным этапом, помогающим инициировать и успешно принять подобный документ на уровне местной власти и местных НПО.

I. 7.1. *Принятие политических документов местного уровня на базе национальных ПДС*

«Традиционный» подход предполагает перенос центрального договора на местный уровень, как это сделано в Великобритании. Реализация центрального ПДС на местном уровне или «локализация договора» может служить критерием оценки успеха национальной (центральной) стратегии или политического документа.[1] Заявления, принципы и цели национального ПДС на местном уровне даже легче толковать и применять, поскольку партнеры лучше знают друг друга и, как правило, более тесно общаются между собой; проблемы на местах более очевидны и легче поддаются решению, а переговоры и «договоры», как правило, имеют более практический и менее политический (концептуальный) характер, чем на национальном уровне.

В Англии следующим образом сформулированы основные положительные моменты местных договоров для третьего сектора: (1) Польза для местного сообщества (развитие услуг на основе потребностей сообщества); (2) Выполнение задач организации (движение к цели, ради которой существует организация); (3) Укрепление партнерских отношений (тесное сотрудничество с местными органами управления); (4) Более эффективное использование внешнего финансирования; (5) Участие местных организации в принятии решений и планировании на уровне сообщества.

Это доказано опытом Англии, где за национальным документом последовало принятие множества местных договоров, и Эстонии, где группа из шести местных советов и местных НПО на северо-востоке страны разработали и подготовили общий «договор», в котором воплощены принципы национальной Концепции.[2] В Англии в июле 2001 г. было опубликовано специальное Руководство по составлению местных договоров о сотрудничестве, призванное помочь социальным партнерам на местном уровне в их переговорах.[3] На конец 2002 г. в 388 административных единицах Англии был отмечен прогресс в разработке местных договоров о сотрудничестве.[4]

1 См. с. 9, прим. 1..

2 Там же.

3 Local Compact Guidelines: Getting Local Relationships Right Together, Printed and published by NCVO on behalf of WGGRS and the LGA, июль 2000 г. доступный на сайте: http://www.thecompact.org.uk/PDFs/LocalCompactGuidelines.pdf

4 http://www.thecompact.org.uk/PDFs/Local%20Compact%20progress%20LATEST%20260104.pdf

Первые признаки такой тенденции наблюдаются и в Эстонии. Хотя на местном уровне не создано концепций, подобных ЕКАК, в нескольких графствах (их в Эстонии 15) учреждены постоянно действующие круглые столы некоммерческих организаций и представителей местной власти с целью формирования рабочих взаимоотношений. Помимо прочего, такая инициатива хорошо вписывается в процесс вступления в Евросоюз: для освоения средств, выделяемых на структурные преобразования, Эстонский фонд предпринимательства создал центры развития на уровне графств (на базе бывших центров бизнес-консультаций), и эти центры развития сотрудничают с Сетью некоммерческих организаций Эстонии (NENO) и ее ресурсными центрами НПО, которые предоставляют помощь, консультации и информацию в области взаимодействия местной власти, некоммерческих организаций и бизнеса. Иными словами, существует несколько параллельных инициатив, которые способствуют сотрудничеству и совместной постановке целей и задач.

I. 7. 2. *Принятие местных политических документов как стартовая инициатива*

Иной подход к оформлению партнерства демонстрирует пример города Гдыня в Польше, где процесс начался на местном уровне в отсутствие национальной политики социального партнерства. Городские власти выступили инициаторами создания рабочей группы в составе представителей местных государственных структур и НПО. Рабочая группа уделила особое внимание обмену информацией о деятельности каждого сектора и сделала попытку обсудить некоторые «больные вопросы» региона и выявить факторы, влияющие на возможность их решения.

Было признано, что одним из наиболее эффективных путей улучшения жизни местного сообщества Гдыни является сотрудничество местных органов власти и НПО. В результате дискуссий рабочая группа составила Программу сотрудничества, которая была одобрена городским советом. Программой была создана институциональная основа сотрудничества, а также формы и механизмы финансирования. Сотрудничество финансируется из местного бюджета на конкурсной основе и в соответствии с требованиями, перечисленными в Программе.[1]

Содержание местных ПДС, как правило, близко к содержанию национального документа. При этом местные ПДС часто более конкретны и ориентированы на практику. Таким образом, преамбула национального документа переносится в местные ПДС в сокращенной форме, а основное внимание уделяется конкретным механизмам финансирования, институциональной поддержке сотрудничества НПО с местными органами власти, а также системе контроля и отчетности.

II. АНАЛИЗ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУ НПО И ПРАВИТЕЛЬСТВОМ

Под анализом институциональной основы взаимодействия между НПО и правительством мы подразумеваем различные структуры, агентства и механизмы, решающие конкретные задачи сотрудничества на центральном и местном уровнях. При этом не существует единой модели такой институциональной основы, а принимаемые ею формы еще

1 Miuchal Guć «Egyedül nem megy» («В одиночку это невозможно»), 1999, CSDF Венгрия. Краткое изложение на английском языке подготовлено для Международного центра некоммерческого права Иштваном Шока.

более разнообразны и специфичны для конкретной страны и ситуации, чем политические документы, которые были рассмотрены в предыдущем разделе.

Во-первых, само слово «основа» может вводить в заблуждение, поскольку в европейских странах, как правило, не существует единой централизованной системы, которая охватывала бы все многообразие форм и институтов взаимодействия между двумя секторами, так как эти формы и институты не установлены «сверху», а сформировались естественным образом в течение десятилетий, а иногда и столетий в западной части Европы и в течение последних 10–15 лет — в ее восточной части.

Более того, в Западной Европе «осознание сектора», т.е. восприятие множества некоммерческих и неправительственных организаций как единого сектора (например, общественного или третьего сектора) — явление новое и во многих странах еще не устоявшееся. Институты сотрудничества развивались в отдельных областях, где возникала потребность в них (как правило, в сфере социального обслуживания, экологии или международной помощи). Тем не менее, некоторые принципы и практика, зародившись в отдельной сфере, поднимались до уровня общепризнанных (например, посредством политических документов, о которых шла речь выше) и распространялись на весь сектор НПО и даже на гражданское общество в целом. К таким универсальным принципам относятся, например, принцип субсидиарности, доступ к информации и консультации с заинтересованными группами (социальный диалог).

В целом различные элементы институциональной основы нужны для обеспечения следующих аспектов (функций) сотрудничества:

- регистрация и надзор за деятельностью НПО;
- гарантии участия НПО в принятии решений;
- финансирование НПО;
- координация действий двух секторов и взаимное информирование.

С другой стороны, институциональную основу можно анализировать исходя из местоположения того или иного института в структуре государственного управления:

- парламент;
- правительство;
- министерства;
- советы, совместные комитеты;
- агентства;
- «гонго» или «квази-НПО»;
- специализированные структуры;
- местные органы власти.

Для целей данного доклада мы анализируем институциональную основу не с функциональной, а со структурной точки зрения, поскольку функциональные аспекты более детально рассматриваются в других разделах этого доклада и в других докладах, которые будут опубликованы в рамках данного проекта.

II. 1. Парламент

В Парламенте типичной институциональной формой сотрудничества являются **специализированные комитеты**, занимающиеся вопросами НПО. Например, в *Венгрии* с начала 1990-х существует парламентский Комитет по поддержке организаций гражданского общества, который в прошлом выдавал гранты из госбюджета национальным ассоциациям. В последнее время он взял на себя работу по формированию законодательства, регулирующего деятельность третьего сектора (а его функция выдачи грантов будет передана создаваемому Национальному фонду гражданского общества — см. ниже).

В *Германии* подкомитет Комитета по делам семьи, пожилых граждан, женщин и молодежи (Подкомитет по гражданской активности) был создан сравнительно недавно — в мае 2003 г. Его задача — содействие выполнению рекомендаций крупного исследования гражданского общества Германии[1] и обсуждение профильных законопроектов и инициатив.

Кроме того, в *Венгрии* также существует **Гражданское управление Парламента**, которое исполняет роль информационного центра, например, ведет базу данных НПО, которым рассылает информацию о планах обсуждения законопроектов в интересующей их области (например, если НПО хочет получать информацию о планах рассмотрения законопроектов, связанных с экологией, она может подписаться на такую рассылку); отвечает на запросы НПО; координирует и организует участие НПО в заседаниях различных Комитетов и т.д.

II. 2. Правительство

Что касается Правительства, в его составе может быть **центральный департамент**, ответственный за связи с НПО независимо от линейных министерств. Например, в Венгрии в 1998 г. при аппарате премьер-министра был создан Департамент по связям с гражданским обществом, в обязанности которого входила разработка и координация политики в отношении некоммерческого сектора в целом. Этот департамент разработал «Государственную стратегию в отношении гражданского сектора» — комплексную стратегию поддержки и развития некоммерческого сектора (см. выше Раздел I). 1 января 2004 г. этот департамент вошел в состав созданного Государственного управления по равным возможностям.

В *Хорватии* Государственное управление по сотрудничеству с НПО также действует на уровне правительства. Управление было создано в 1998 г. с целью развития доверия и сотрудничества с НПО. Оно координировало деятельность рабочих групп по различным законодательным инициативам, касающимся организаций гражданского общества и оказывало финансовую поддержку в виде грантов НПО различного профиля. В настоящее время роль Управления пересматривается: теперь оно будет оказывать содействие Совету гражданского общества — консультативному органу при правительстве (см. ниже).

В *Словении* при Государственном управлении по европейским делам был назначен Национальный координатор по сотрудничеству с НПО. Это назначение было частью государственных мер, аналогичных тем, которые сейчас планирует предпринять Латвия, т.е. направленных на формирование более скоординированного и систематичного государственного подхода к работе с НПО.

1 Civic Activities: Towards a Civil Society with a Future, краткое содержание отчета комиссии Бундестага, июнь 2002 г., на сайте: http://www.bundestag.de/gremien/enga/02Zsf_en.pdf

Следует также отметить, что тенденция к централизации деятельности по координации и разработке политики в области сотрудничества с НПО тесно связана со вступлением в ЕС. И в Венгрии, и в Словении причиной создания специальных структур была необходимость соответствовать требованию участия НПО в разработке Национального плана развития, а также обеспечить соблюдение принципа консультаций на уровне министерств (см. ниже Раздел IV).

II. 3. Министерства

Наиболее распространенной формой институционального сотрудничества с НПО как в Западной, так и в Центральной и Восточной Европе является сотрудничество с линейными министерствами. Естественно, что НПО, сфера деятельности которых соответствует профилю министерства, заинтересованы в том, чтобы политика и законодательство в этой сфере отражали взгляды самой организации и ее членов. Они также заинтересованы в получении финансирования и лоббируют министерство по этому вопросу. Во многих случаях сотрудничество полезно и министерству — например, когда НПО помогают ему в осуществлении государственной политики. Таким образом, неизбежно со временем формируется целый ряд конкретных форм сотрудничества между министерствами и НПО, работающими в одной и той же области.

На уровне министерства формы сотрудничества **соответствуют многочисленным функциям** государства в отношении НПО, включая финансирование, обеспечение участия общественных организаций в разработке политики, а также в некоторых случаях оказание НПО других видов поддержки (например, *венгерское Министерство по делам детей, молодежи и спорта* дает НПО возможность публиковать информацию на сайте министерства, тем самым поощряя сотрудничество между различными НПО, работающими в одной области).

Таким образом, во многих случаях в каждом из различных департаментов одного министерства есть сотрудник, ответственный за связи с НПО, при отсутствии какой-либо координации этой работы между департаментами. Поэтому можно предположить, что со временем внутри министерства возникнет необходимость координации действий для выполнения некоторых функций, например, обслуживания базы данных НПО, работа которых актуальна для министерства, и вопрос координации нужно будет поднять на более высоком уровне.

Кроме того, иногда одно **министерство фактически отвечает за выполнение задачи или программы, которые касаются всего сектора НПО**. В качестве примера можно привести *Словакию*, где регистрацией всех НПО занимается Министерство внутренних дел, или *Польшу*, где Министерство труда и социальных вопросов отвечает за выполнение нового закона «Об общественно-полезных организациях и добровольчестве» (принятого в июне 2003 г.).

II. 4. Советы, совместные комитеты

Еще одной типичной формой сотрудничества является создание официального консультативного органа в составе представителей госструктур и НПО. Обычно такие советы или совместные комитеты формируются на уровне министерства, но существуют также примеры **советов при Правительстве.** Из государств ЦВЕ они есть в Чешской Республике и Словакии, а также в Хорватии.

В *Словакии* с 1999 г. существует структура под названием Совет правительства Респуб-

лики Словакия по работе с неправительственными некоммерческими организациями. Совет является консультативным и инициативным органом Правительства Республики Словакия по поддержке деятельности неправительственных некоммерческих организаций. Он может выступать с инициативой или рекомендациями по вопросам политики и законодательства, касающихся НПО; сотрудничает с органами государственной власти на всех уровнях по разработке технологий финансирования деятельности НПО и сотрудничества с ними, а также поддерживает официальную государственную базу данных НПО Словакии.

В *Хорватии* в 2002 г. был создан Совет по развитию гражданского общества как государственный консультативный орган. Совет состоит из 10 представителей министерств и 14 представителей гражданского общества (выбираемых самими организациями гражданского общества). Совет работает по следующим направлениям: выполнение Программы сотрудничества (см. Раздел I), формирование Стратегии развития гражданского общества и гармонизации государственного бюджетного финансирования программ и проектов организаций гражданского общества.

Более распространены советы, действующие при отдельном министерстве с целью формирования стратегических рекомендаций по конкретному направлению политики (например, охрана здоровья или занятость). Типичным примером может служить Датский комитет добровольческой работы, созданный Министром по социальным вопросам в 1983 г. Это политический комитет, состоящий из представителей органов государственной власти и общественных организаций. Цель Комитета — расширение возможностей для участия граждан, групп граждан и частных ассоциаций и организаций в решении задач социальной сферы. Для достижения этой цели на Комитет, в частности, возложена обязанность собирать и обобщать информацию о социальной сфере и направлять предложения в адрес как государственных, так и общественных социальных организаций. При этом главная функция Комитета — служить консультативным органом при Министре по социальным вопросам.

В отличие от Западной Европы, где такие советы стабильно работают уже давно, в ЦВЕ актуальность и эффективность их деятельности часто зависит от политического веса проблемы, которую они представляют. Например, в Венгрии в год, объявленный ООН годом пожилых людей, почетным председателем Совета по делам пожилых стал премьер-министр, что помогло Совету добиться изменений в действующем законодательстве. Но как только проблемы пожилых сошли с политической повестки дня, Совет утратил значительную часть своего влияния.

Интересен пример Польского совета по общественно-полезной деятельности, который был создан законом «Об общественно-полезной деятельности», принятым в прошлом году. Совет, который начнет свою деятельность в 2004 г., будет выражать свое мнение и давать рекомендации Министру экономики, труда и социальной защиты, ответственному за выполнение закона. Из двадцати членов Совета половина — представители государства и местных органов власти, а вторая половина — представители неправительственных, и церковных благотворительных организаций. В целом задачей Совета будет осуществление контроля выполнения закона об общественно-полезной деятельности и добровольчестве — например, путем формулирования своих замечаний по проблемам, возникающим в ходе применения закона, и законопроектам, имеющим отношение к общественно-полезной деятельности и добровольчеству, а также путем сбора и анализа информации о проверках общественно-полезных организаций. Кроме того, Совет будет выступать посредником между организациями и органами государственной власти в случае конфликтов, связанных с выполнением закона об общественно-полезной деятельности.

II. 5. Агентства и управления

Нередко важную роль в сотрудничестве между секторами играют агентства или управления, действующие под эгидой отдельных министерств. В Великобритании проведенная оценка участия общественных организаций в работе системы здравоохранения в рамках реформы Национальной службы здравоохранения показала: там, где были реализованы предложенные реформы относительно участия общественности, повысилось качество медицинских услуг и уровень удовлетворенности пользователей этими услугами. Авторы исследования подчеркивают: «*Очень важно признать, что организации местных сообществ, добровольческие организации и организации пациентов являются заинтересованными сторонами при формулировании стратегий гражданского участия, а не просто пассивными объектами государственной политики «учета всех интересов»*.[1] Для реального участия общественности и пользователей в работе социальных служб государственным органам необходимо активно сотрудничать с НПО на местном уровне.

В числе немногих примеров такого рода в странах ЦВЕ можно назвать венгерские Центры занятости, которые иногда (в зависимости от региона) сотрудничают с НПО в области профессиональной подготовки желающих найти работу или обслуживания безработных с особыми потребностями (например, инвалидов).

Разумеется, агентства могут также финансировать некоммерческие организации посредством грантовых программ. В Германии, например, Федеральное бюро экологии оказывает поддержку экологическим организациям, а Федеральный центр политического образования финансирует молодежные образовательные программы неправительственных организаций.

II. 6. «Гонго» или «квази-НПО»

Термин «гонго» или «квази-НПО» используется в отношении некоммерческих организаций, созданных или финансируемых государством. Отличительной чертой таких организаций является то, что несмотря на «принадлежность» государству, они независимы от политического истеблишмента с точки зрения руководства организацией и, по крайней мере, с профессиональной точки зрения. Они могут принимать разнообразные формы и играть различные роли — от фондов, занимающихся сбором средств и выдачей грантов (например, государственные фонды в Венгрии или Франции), до продвижения определенных общественных интересов и оказания услуг (например, ассоциации муниципалитетов) или некоммерческой проектной деятельности (например, общественно-полезные компании в Венгрии).

В деятельности гонго соединяются функции и институциональные формы государства и организаций гражданского общества. Ключевым фактором, определяющим их способность содействовать социальному развитию и сотрудничеству между двумя секторами, является степень их реальной независимости от политического влияния.

Примером гонго в Дании является Центр добровольчества, созданный в 1992 г. Центр был основан как самоуправляемая независимая структура с собственным наблюдательным советом при Министерстве по социальным вопросам. Центр добровольчества оказывает услуги общественным социальным организациям и ассоциациям услуги в форме, например, консультаций, обучения и разработки методологии. Помимо оказания услуг

1 Partnerships and Public Accountability in British Health Care, Timothy Milewa, Stephen Harrison and George Dowswell, на сайте: http://www.cipfa.org.uk/panels/health/download/milewa_article.pdf

организациям, на Центр возложена обязанность по передаче знаний и опыта Министерству по социальным вопросам и другим государственным органам и партнерам. И наконец, центр выполняет роль секретариата для Комитета добровольческой работы (см. выше).

В числе примеров из стран ЦВЕ — так называемые государственные фонды, которые, как правило, создаются согласно закону или постановлению правительства. В Венгрии Гражданским кодексом предусмотрено, что Парламент или государственный орган могут быть учредителями только государственного фонда, но не могут учредить частный фонд. Это представляется очевидным, но в период 1989–1993 гг. были случаи, когда госструктуры учреждали фонды (в то время правила их создания были очень либеральными) и «жертвовали» в их пользу имущество бывших так называемых «социальных организаций». В результате государственное имущество, находившееся ранее во владении управляемой партией социальной организации (например, Национального женского совета, Пионерской организации, Национальной федерации пенсионеров), переходило в частную собственность предприимчивого учредителя фонда.

В 1993 г. были созданы государственные фонды — отчасти чтобы положить конец злоупотреблениям, и отчасти чтобы способствовать дополнительному притоку капитала в госсектор. Согласно замыслу, компании и частные лица будут делать пожертвования в пользу этих фондов, выполняющих важные социальные задачи (например, такие как поддержка детей-инвалидов, социальнонезащищенных женщин, безработных или бездомных) силами общественных организаций. Однако несколько проверок, проведенных недавно Государственной счетной палатой, выявили, что эта цель не достигнута, а государственным фондам по-прежнему недостает прозрачности и подотчетности обществу, несмотря даже на то, что для них установлены более строгие правила в сравнении с частными фондами.[1]

Хочется верить, что хорватский **Национальный фонд развития** гражданского общества станет более удачным примером такой структуры. Фонд, созданный в 2003 г., является государственным некоммерческим объединением, призванным обслуживать и укреплять гражданское общество Хорватии. Он будет поддерживать новаторские программы НПО и неформальные общественные инициативы на местах. Финансирование Фонда будет осуществляться за счет доходов от лотерей — 50% всех доходов, полученных от продажи лотерейных билетов, будет направляться на цели фонда.

Создание Национального фонда видится как важнейший шаг к совершенствованию государственного финансирования НПО в Хорватии и знаменует собой переход от централизованной системы финансирования, в которой главную роль играло Управление по делам общественных организаций, к более децентрализованной системе. Действуя через свои региональные отделения, Фонд будет способствовать финансовой устойчивости третьего сектора, сотрудничеству между секторами, поддерживать гражданские инициативы, филантропию и добровольчество. Основные направления деятельности Фонда: (1) обучение и публикации; (2) выдача грантов; (3) информационно-просветительские кампании; (4) оценка проектов; (5) исследования и (6) региональное развитие. Фондом будет управлять Руководящий совет в составе трех представителей правительства, одного представителя местных органов управления и пяти представителей организаций гражданского общества.

1 Állami Számvevőszék: Jelentés a társadalmi szervezeteknek s köztestületeknek juttatott költségvetési támogatások ellenőrzéséről. (Государственное счетное бюро, Отчет о контроле использования бюджетных средств для поддержки социальных организаций и публичных обществ), сентябрь 2002 г.

II. 7. Специализированные структуры

Помимо институциональных форм сотрудничества, относящихся к определенной категории, существуют институциональные формы с особыми функциями, которые не так легко поддаются классификации. К таким специализированным структурам относится, например британская **Комиссия по благотворительности**. Комиссия по благотворительности учреждена законом как регулятор и регистрирующий орган благотворительных организаций Англии и Уэльса.

Благотворительные организации являются неотъемлемой частью общественной жизни Великобритании, но их деятельность необходимо регулировать, чтобы обеспечить соблюдение законодательных требований, предъявляемых к благотворительной организации, чтобы организации действовали добросовестно и в рамках закона, преследовали общественно-полезные цели, а не частную выгоду, чтобы организации были независимыми, а члены попечительских советов принимали решения без какого-либо незаконного влияния со стороны и чтобы все серьезные случаи недобросовестного управления или умышленных нарушений со стороны благотворительных организаций или внутри этих организаций выявлялись с принятием соответствующих мер.

Комиссия осуществляет свою деятельность, обеспечивая исполнение законодательства о благотворительности, давая возможность благотворительным организациям лучше работать в рамках эффективной правовой, бухгалтерской и управленческой системы, следя за тем, что происходит в обществе, экономике и законодательстве, содействуя добросовестному управлению и подотчетности обществу. Комиссия распространяет информацию и проводит консультации по вопросам законодательства и практики, по борьбе со злоупотреблениями и недобросовестной практикой, содействует процессу регистрации благотворительных организаций, проводит собственные расследования по фактам нарушения закона, сотрудничает с другими регуляторами (прокуратурой, полицией), а также может вмешиваться в деятельность благотворительной организации для обеспечения сохранности ее имущества. Комиссия по благотворительности подотчетна Парламенту и Министру внутренних дел, она ежегодно отчитывается перед ними и публикует свои годовые отчеты. При этом Комиссия остается независимым органом, действующим в интересах всего общества.

Еще одна «гибридная» структура — это недавно созданный в Венгрии фонд под названием **Программа национального гражданского фонда**. Это не гонго в строгом смысле и не государственный фонд по организационно-правовому статусу. При этом по закону Фондом руководит независимый орган управления из 17 членов, большинство которых (12) выдвинуты некоммерческими организациями.

Для финансирования деятельности Фонда правительство Венгрии выделит средства — «встречное финансирование» — в зависимости от суммы, пожертвованной в этот год налогоплательщиками по закону об 1%-ном налоговом отчислении. Согласно этому закону, каждый венгерский налогоплательщик может дать поручение налоговым органам перечислить 1% от общей суммы своих налогов за год неправительственной организации из утвержденного перечня по своему выбору. По закону «О Гражданском фонде» правительство должно выделить финансирование в зависимости от фактических налоговых отчислений в пользу Фонда за год, причем оно не должно быть меньше 0,5% общей суммы собранного подоходного налога физических лиц. Таким образом, чем больше денег перечислят Фонду налогоплательщики, тем больше выделит ему правительство.

По крайней мере 60% средств Фонда ежегодно должны направляться на институциональную поддержку (финансирование основных расходов) НПО Венгрии. Это очень важное нововведение, поскольку государственное финансирование НПО до сих пор направля-

лось почти исключительно на проектную деятельность. За вычетом средств на оплату административных расходов Фонда остальное финансирование может быть направлено на поддержку различных программ развития сектора НПО, включая мероприятия для всего сектора, фестивали, представительство на международном уровне, исследования, обучение или публикации.

II. 8. Местные формы сотрудничества

«*Комиссия по проведению исследований рекомендует переориентировать государственные органы в направлении большей нацеленности на потребности граждан, а также рекомендует не воспринимать граждан только лишь как потребителей. Они также являются соавторами и партнерами в оказании услуг. На местном уровне представляется целесообразной идея местного сообщества, ориентированного на нужды граждан, т.е. сообщества, где местные жители сознательно и активно вносят свой вклад в общее дело. Для этого рекомендуется обучить персонал госструктур методам работы с гражданами, поощрять поведение, дружественное к пользователю, а также создать при государственных органах службы информирования и консультирования граждан. Кроме того, Комиссия рекомендует предоставить больше возможностей организациям гражданского общества для участия в управлении, провести децентрализацию принятия решений, а также активнее внедрять посредничество и мониторинг как новые формы переговорного процесса в ориентированную на граждан административную практику*».[1]

Приведенная выше цитата могла родиться в любой из стран ЦВЕ, но на самом деле это часть выводов и рекомендаций специального комитета Федерального парламента (Бундестага) Германии, опубликованных полтора года назад. В этом докладе подчеркивается важность активного сотрудничества между государственным и неправительственным секторами на всех уровнях, но исходя из общего принципа субсидиарности — особенно на местном уровне.

Местные формы сотрудничества, как правило, являются отражением форм и практики сотрудничества на национальном уровне. Иногда при местном совете существует комитет или подкомитет, занимающийся неправительственными организациями; иногда за эту работу отвечает специальный отдел мэрии или один сотрудник в отделе по связям с общественностью. Есть и другие варианты.

Например, муниципалитет г. Щецин в Польше в июле 1997 г. создал Управление по делам НПО, в котором первоначально (до 1998 г.) работал всего один человек. Тем не менее, это управление стало местом, где можно было получить информацию об НПО, и действовало как омбудсмен по делам НПО, защищая их интересы перед городскими властями. Благодаря созданию этого управления, НПО, которым не к кому было обратиться в городском совете, наконец нашли партнера, с которым можно было обсудить вопросы, относящиеся к их деятельности. Одним из примеров успешной работы этого органа был запуск в 1997 г. Программы малых субсидий для поддержки краткосрочных инициатив НПО. В настоящее время, помимо поддержки сотрудничества с НПО, Управление решает целый ряд задач, включая создание базы данных НПО, работающих в Щецине, сбор публикаций и другой информации (о грантах и фондах), относящейся к НПО; участие в качестве представителя городской администрации во встречах НПО; ответы с комментариями на заявки, поданные организациями, финансовая поддержка посредством фонда малых субсидий и помощь в процессе регистрации НПО в районном суде.[2]

1 См. с. 42, прим. 1.

2 Материал из доклада «Szczecin Local Initiative Program», подготовленного: John Driscoll, Unit for Housing and Urbanization Harvard University Graduate School of Design, Pawel Szczyrski, Unit of Cooperation with Non Governmental Organizations City of Szczecin and Janusz Szewczuk, 2001.

II. 8.1. *Новаторские примеры сотрудничества на местах*

Бюро консультаций для граждан — интересная модель нетрадиционного и взаимовыгодного сотрудничества между местной властью и НПО в деле информирования и поддержки граждан в их повседневной жизни в местных сообществах нескольких европейских стран.

Бюро консультаций для граждан предоставляют бесплатные, конфиденциальные, объективные и независимые консультации гражданам через неправительственные организации по любому вопросу, касающемуся различных аспектов их жизни. Эта форма зародилась в Великобритании в 1939 г. и прошла путь от служб экстренной помощи в период второй мировой войны до профессионального национального агентства. В настоящее время в 2800 с лишним населенных пунктов Англии, Уэльса и Северной Ирландии постоянно действуют Бюро консультаций для граждан (БГК).

Каждое такое бюро является независимой благотворительной организацией (НПО), получающей финансирование от государства в виде грантов, от местных органов власти и бизнес-структур, а также от благотворительных фондов и частных жертвователей. Бюро используют главным образом труд добровольцев. Бюро консультаций для граждан ежегодно помогают решить около шести миллионов новых проблем, занимающих центральное место в жизни людей, включая проблемы погашения кредитов, проблемы потребителей, вопросы льгот, жилищные вопросы, правовые вопросы, проблемы занятости и иммиграции. Консультанты помогают заполнять формы, писать письма, вести переговоры с займодавцами, а также представляют клиентов в суде.

Каждое бюро входит в состав организации «Консультации для граждан», которая устанавливает нормы в отношении проведения консультаций, профессиональной подготовки, равных возможностей и доступности. Организация «Консультации для граждан» также координирует национальную социальную политику, работу со СМИ, с парламентом и публикации. Ежегодно в сентябре организация «Консультации для граждан» проводит кампанию «неделя консультаций» для привлечения внимания к работе службы. Помимо консультирования, служба «консультаций для граждан» с помощью своей базы данных, содержащей полученные от клиентов сведения, выясняет, где следует изменить местные и национальные службы и политику. За организацией закрепилась прочная репутация независимого аналитика.

Оказалось, что эта модель может быть **адаптирована для стран Центральной и Восточной Европы**. Бюро консультаций для граждан, построенные по британской модели, действуют в Чешской Республике, Польше и Литве.

Чешская ассоциация бюро консультаций для граждан — некоммерческая организация, в которой специалисты помогают людям больше узнать о своих правах и обязанностях и дают консультации по вопросам защиты их интересов. Как и в Великобритании, организации используют главным образом труд добровольцев. Ассоциация активно работает уже почти семь лет и объединяет более 20 бюро.[1]

Бюро консультаций для граждан созданы также в *Литве.* В стране учрежден Литовский союз БКГ, который создал и поддерживает сеть консультаций — «бюро консультаций для граждан» — проводя обучение, оказывая консалтинговые услуги, предоставляя информацию по правовым, социальным и другим актуальным вопросам и взаимодействуя

1 Alena Skodova, Association of Citizen Advice Bureaus celebrates five years of existence, доклад, 30/05/2001: http://www.radio.cz/en/article/28493

с правительством по вопросам социальной политики. Правительство Литвы признало, что в условиях сложной и постоянно меняющейся экономической, социальной и научно-технической обстановки граждане испытывают все более острую потребность в качественных услугах и информации, но государство и местные органы власти не в состоянии обеспечить все необходимые услуги и справиться с растущей проблемой. Поэтому правительство также поддержало эту инициативу.

Телекоттедж — это «инфотека», цель которой — связать изолированные сельские общины с остальным миром. Благодаря этой инициативе, в малые сообщества приходят информационные технологии, которые создают возможности для общения и личного развития людям, которые изолированы от мира в своей повседневной жизни.

Первый телекоттедж открылся в 1985 г. в *Швеции*, в Вемдалене — деревне на севере страны неподалеку от границы с Норвегией. Его открыл человек по имени Хеннинг Альбрехтсен. Целью первого телекоттеджа было создание рабочих мест, условий для профессиональной подготовки и оказания услуг жителям этой отдаленной части Швеции путем предоставления компьютерного и телекоммуникационного оборудования всем, кто был готов посвятить свое время и силы тому, чтобы научиться пользоваться этой техникой.[1] Менее чем через четыре года в скандинавских странах создавалось уже около 40 телекоттеджей, причем около половины из них уже действовали. Для содействия сотрудничеству была создана Ассоциация северных телекоттеджей (ФИЛИН). Кроме того, 75 стран уже вступили во всемирную организацию — Международный союз телекоттеджей (TCI).

В Швеции и других скандинавских и западноевропейских странах телекоттедж объединяет в себе функции учебного центра, библиотеки, почты, магазина телекоммуникационной техники и центра связи, где проводятся курсы по работе на компьютере и использованию телекоммуникационного оборудования. Как сервисный центр телекоттедж может оказывать помощь местным фирмам с составлением писем, ведением бухгалтерии, переводами и т.д., выполнять функции офиса для малых предприятий и консультировать по вопросам покупки компьютеров и программного обеспечения.

Эта **модель была успешно внедрена в нескольких странах ЦВЕ** — например, в Эстонии и Венгрии. В Эстонии первый телекоттедж был создан в 1993 г. сельским движением графства Рапла.[2] В 1995 г. Всеэстонским сельским движением КОКУДАНТ была создана Эстонская ассоциация сельских телекоттеджей как некоммерческая неправительственная организация, призванная содействовать сотрудничеству между организаторами сельских телекоттеджей и теми, кто их поддерживает. Миссия ассоциации — способствовать экономическому развитию, образованию и научным исследованиям в сельской местности путем расширения использования электронных коммуникаций и компьютерных технологий, а также создать сеть сельских телекоттеджей. Первоочередная роль ассоциации — развивать и поддерживать движение телекоттеджей в эстонских селах путем консалтинга, исследований и обмена ноу-хау и информацией. К концу 1997 г. Эстонская ассоциация сельских телекоттеджей насчитывала уже более 30 членов.

К числу самых ярких положительных результатов внедрения телекоттеджей в Эстонии можно назвать следующие:[3]

1 Сельские телекоттеджи в Швеции: http://www.globalideasbank.org/BOV/BV-467. html

2 Телекоттеджи в Эстонии, Центр теле-информации, Технический университет Дании, 2001: http://www.itu.int/ITU-D/univ_access/casestudies/estonia.html

3 Там же.

- Перемены в обществе в направлении демократии и гражданской активности. Телекоттеджи сыграли важную роль в расширении сельского движения
- Повышение активности местных жителей
- Повышение доступности услуг
- Улучшение условий труда и быта
- Удовлетворение нужд местного развития
- Распространение информации для формирования и укрепления местных сообществ

Венгерское движение телекоттеджей выросло в 1993 г. из программы развития Чакберены — небольшого горного села на западе Венгрии. С 1997 по 1998 г. в Венгрии был открыт 31 новый телекоттедж. В стране сейчас более 150 телекоттеджей; планируется открыть еще около 50 телекоттеджей и до 600 центров спутниковой связи.[1]

Хотя каждый телекоттедж является независимой структурой, его имущество, как правило, принадлежит местной неправительственной организации (НПО), а помещение, заработную плату и финансирование предоставляют местные органы власти (как правило, в форме субподряда). В некоторых случаях телекоттедж действует на базе местной библиотеки, школы или общественного центра. Оператором телекоттеджа может быть НПО, частная компания или индивидуальный подрядчик по договору с владельцем.

Венгерское движение телекоттеджей финансируется центральным правительством, государственными и частными, отечественными и иностранными компаниями, посольствами, международными организациями и фондами. Телекоттеджи покрывают часть своих операционных расходов, заключая субподряды с госструктурами и исполняя роль субрегиональных центров управления программами, инициируя проекты развития и проводя сбор региональной информации о развитии. Многие центры также оказывают поддержку своим местным сообществам, подавая заявки на международное, национальное, региональное, субрегиональное и местное грантовое финансирование.

В развитии венгерских телекоттеджей ключевую роль сыграли несколько факторов. Один из них — особые взаимоотношения между телекоттеджами и НПО, формирующие основу партнерства. Другой — то, что они были результатом движения «снизу», основанного на нуждах и инициативах местных сообществ. В то же время практика показала, что в отсутствие активной работы с местным сообществом и квалифицированных специалистов в области развития сообществ телекоттеджи останутся невостребованными, а вложенные в них ресурсы — потраченными зря.

Правительства играют важную роль в поддержке как скандинавской, так и центрально- и восточно-европейской модели. Хотя в настоящее время шведские телекоттеджи, как правило, покрывают свои текущие расходы за счет взимания платы за услуги, первоначальное финансирование поступило от государства, компании Swedish Telecom и местных советов. В Венгрии государство оказывает постоянную поддержку Венгерской ассоциации телекоттеджей (ВАТ). Телекоттеджи стали неотъемлемой частью политики венгерского правительства по обеспечению доступа сельских общин к правительственной информации и службам и по оздоровлению местной экономики.

1 Венгерское движение телекоттеджей, Bill Murray, Small World Connections, UK, на сайте: http://www.col.org/Telecentres/chapter%2005.pdf

II. 9. Вопрос представительства НПО

Знакомясь с некоторыми из вышеописанных институциональных механизмов и форм сотрудничества, в которых НПО выдвигают своих представителей в тот или иной орган, читатель может спросить: как это осуществляется на практике? Требование о создании органов с участием «*представителей сектора НПО, избранных самими НПО*» содержится в законодательстве и нормативных документах по крайней мере четырех стран ЦВЕ (Венгрия, Польша, Словакия, Хорватия), а также в законопроектах (например, в Латвии). Однако реальные механизмы осуществления этого требования в законодательстве не содержатся, исключение составляет только Венгрия. Венгерский национальный гражданский фонд — это первая в ЦВЕ попытка реализации законодательно установленного избирательного механизма в секторе НПО.

Теоретической проблемой представительства НПО является то, что часто его смешивают с представлением интересов народа. Иногда НПО утверждают, что в силу своей широкой членской базы (или даже в силу своего знания проблем незащищенных групп населения) они «представляют народ» и поэтому их голос должен быть услышан. Однако на самом деле НПО всегда представляют определенные общественные интересы (при том, что эти интересы сами по себе могут быть очень важны), и часто эти интересы вступают в противоречие. Например, с точки зрения одной НПО интересы молодежи требуют, чтобы употребление наркотиков было запрещено, а с точки зрения другой — чтобы оно было легализовано.

НПО не являются избираемыми органами, и их легитимность не основана на представительстве чьих-либо интересов. Источник их легитимности — это их миссия, т.е. то, что они ставят перед собой цель удовлетворить реальную потребность или решить реальную проблему общества.[1] Таким образом, пока НПО действительно помогает решать проблему и достигать реальных перемен в обществе, ее будут считать легитимной с моральной точки зрения. Способность НПО инициировать перемены в обществе позволяют им быть носителями «демократии участия», в отличие от представительной демократии.[2]

Но, к сожалению, в некоторых случаях люди, недовольные устройством политического истеблишмента, видят в реализации принципа участия замену принципу представительной демократии. В Венгрии высказывались предложения создать механизм, который обеспечивал бы представительство НПО в Парламенте (например, третью палату), а в Македонии НПО создают собственный парламент и даже теневое правительство в надежде улучшить социальные условия в стране.

Существуют и **практические проблемы**, которые необходимо решить для обеспечения представительства НПО в какой-либо форме. Во-первых, кто должен быть субъектом таких выборов? Все зарегистрированные НПО или только общественно-полезные организации, либо также неформальные сети и незарегистрированные ассоциации? А как быть с автономными филиалами общенациональных организаций?

1 См. Miklos Marschall: Legitimacy and Effectiveness: NGOs in Comparative Perspective, в: SEAL, весна 2001 г.

2 «*Основа гражданского общества — участие, в то время как основа парламентской демократии — представительство. Политика гражданского общества, ориентированная на участие граждан, и парламентская «партийная политика», ориентированная на представительство, находятся в здоровых и динамичных взаимоотношениях, где присутствует как взаимодополняемость, так и противостояние. Важно понять, что гражданское общество дополняет собой представительную демократию, а не соперничает с нею, а демократия участия идет рука об руку с представительной демократией*». Там же.

В Совете неправительственных организаций Словакии (см. выше раздел II.4.) 22 члена Совета являются представителями «платформ» НПО. Такие платформы — это формальные или неформальные объединения НПО, представляющие определенные направления деятельности неправительственных организаций. Однако нигде в официальных документах не упоминается, кто должен решать, является ли то или иное объединение платформой или нет, и каким образом осуществляется выбор среди объединений. На практике «платформами» стали те, кого признает в этом качестве правительство и существующая группа; они сами себя избрали в момент создания Совета. Это пример показывает, как сложно соблюдать логику и последовательность в применении демократических процедур представительства в отношении участия неправительственных организаций в принятии решений.

Еще одной практической проблемой является то, что основой избирательного процесса является процедура, т.е. форма, а не содержание, что может являться помехой эффективной работе избираемых органов. Например, закон Венгрии «О национальном гражданском фонде» требует, чтобы большинство членов региональных органов, распределяющих гранты фонда (так называемые коллегии) избирались местными НПО. Но в результате недавних выборов оказалось, что лишь немногие из 50 с лишним избранных членов коллегии имеют хоть какой-то опыт выдачи грантов, а при этом главной их обязанностью будет распределить в ближайшем году 6 миллиардов венгерских форинтов.

Несмотря на все эти проблемы, представительство НПО во власти является общеевропейской тенденцией. Большинство правительств считают необходимым иметь «партнера» в виде представительной группы НПО, с которой можно было бы обсуждать вопросы. Хотя унифицированное или централизованное представительство многими воспринимается как противоречащее принципу многообразия, заложенного в самой природе гражданского общества, НПО часто находят полезным создание сетей, коалиций или федераций для обеспечения более сильного влияния на принятие решений, затрагивающих сами организации, их членскую или клиентскую базу. Как правило, такие федерации или зонтичные структуры организованы по направлениям, в которых они работают и хотят добиться политических перемен (например, женские проблемы, экология, права человека и т.д.).

При взаимодействии с **Европейской комиссией** объединение действительно должно быть представительным, чтобы участвовать в обсуждении политических документов и во многих случаях — финансирования. Сама Комиссия признала, что есть проблема с определением того, какие НПО имеют право участвовать в переговорах европейского уровня по вопросам финансирования или политики, но все же предпочла считать решающим фактором представительность. «*Трудности начинаются с отбора участников. Учитывая большое количество и многообразие европейских НПО в одном лишь Евросоюзе, такие критерии отбора, как легитимность или представительность имеют огромную важность*».[1]

В разъясняющем документе Комиссия рассматривает трехступенчатый подход к определению уровня легитимности неправительственной организации-партнера:

- неправительственным организациям рекомендуют объединяться — таким образом, предпочтение отдается зонтичным объединениям с большой членской базой из нескольких стран, с демократическими структурами и механизмами;

1 Информационный документ Семинара ЕС на уровне министров по делам развития, 1999: http://www.dse.de/ef/eu/bac110e.htm

✧ признается важность «поддающихся проверке критериев» в отношении управления, особенно управления ресурсами НПО; эти критерии, как правило, перечислены в конкретных документах — например, в рекомендациях по со-финансированию;

✧ и наконец, признается, что даже вышеназванные критерии не являются до конца удовлетворительными, и что их может дополнить «*прагматический подход, основанный на существующем знании ЕС о европейских НПО и на отношениях с ними*». [1]

III. АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И МЕХАНИЗМОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ НПО И ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНИЦИАТИВ

Государственное финансирование, предоставляемое в различных формах и путем различных механизмов, составляет значительную долю поступлений НПО почти во всех европейских странах. По данным 2003 г. доля государственного финансирования НПО в Западной Европе колеблется между относительно низкими цифрами в Швеции и Норвегии (около 20%) и более высокими в Нидерландах, Бельгии и Ирландии (около 70%), а в странах ЦВЕ доля государственного финансирования составляет в среднем 20–30% всех доходов НПО.[2] За период 1990–1995 гг. эта доля сохранялась на одном и том же уровне почти во всех странах. [3]

Кроме того, подсчитано, что на данный момент порядка 1 миллиарда евро в год выделяет на проекты НПО непосредственно сама Комиссия, причем большая часть этого финансирования идет на международное сотрудничество в сфере развития, на права человека, развитие демократии и, в особенности, на гуманитарную помощь (в среднем 400 млн. евро). В числе других важных направлений финансирования — социальная сфера (ок. 70 млн. евро), образование (ок. 50 млн. евро) и экология стран ЕС. Несколько сотен НПО в Европе и во всем мире получают средства от ЕС. Таким образом, Комиссия в значительной мере дополняет те средства, которые жертвуют в пользу НПО граждане и тем самым подчеркивает непреходящую важность активной общественной поддержки неправительственного сектора и той роли, которую он выполняет.[4]

Политика правительства и его позиция в отношении финансирования НПО определяются главным образом его восприятием роли третьего сектора в развитии общества и в реализации целей правительства. Финансовая поддержка НПО может быть **частью государственной политики**, отражающей отношение государства к НПО как партнерам в решении важных политических и социальных задач. Как правило, такая политика сопровождается наличием хорошо развитой системы оказания государственной поддержки третьему сектору, которая установлена на общегосударственном политическом уровне

1 Информационный документ Семинара ЕС на уровне министров по делам развития, 1999: http://www.dse.de/ef/eu/bac110e.htm

2 Разница еще более поразительна, будучи выраженной в абсолютных цифрах. См. данные из Comparative Nonprofit Sector Project , the Center for Civil Society at the John Hopkins University: http://www.jhu.edu/~cnp/pdf/comptable4.pdf

3 Там же, http://www.jhu.edu/~cnp/pdf/ct11.pdf

4 Комиссия и неправительственные организации: укрепление партнерства, дискуссионный документ Комиссии, представленный Президентом Проди и Вице-президентом Кинноком, Брюссель, 18.1.2000: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/wdc/2000/com2000_0011en01.pdf

законом, правительственным политическим документом или двухсторонним договором (Великобритания), либо постановлениями других органов власти (правительства — Хорватия, министерства — Германия и др.).

Государственная финансовая поддержка может предоставляться в форме оплаты за товары и услуги, находящиеся в ведении госсектора, или в форме программной поддержки деятельности НПО. Задача оказания такой поддержки может быть также делегирована на уровень местной власти (Венгрия). Финансовые взаимоотношения с НПО могут находиться под непосредственным контролем правительства (Германия) или его агентств (как Шведское агентство по международному сотрудничеству, которое администрирует двухсторонние программы содействия развитию и программы помощи НПО[1] других стран), либо в стране создается специальная структура (подобно недавно созданному в Хорватии Фонду развития гражданского общества) для координации различных аспектов отношений между организациями гражданского общества и государством.

III. 1. Общие политические соображения в связи с поддержкой НПО

Существует два основных типа государственного финансирования НПО:

1) прямое финансирование — финансирование выделяется из госбюджета центрального или местного уровня непосредственно организации, т.е. включено в бюджетные расходы на данный финансовый год. Это не означает, что средства поступают непосредственно со счета Государственного казначейства на счет НПО — как правило, они проходят через различные государственные агентства (министерства, государственные и другие фонды и т.д.);

2) косвенная поддержка — косвенная финансовая поддержка не предполагает непосредственного перечисления средств или передачи имущества, а вместо этого представляет собой льготу, которая позволяет НПО использовать свои средства на достижение уставных целей, а не на оплату других финансовых обязательств. Такая помощь фигурирует в госбюджете не как расходная статья, а скорее как недополученный доход (например, в случае предоставления налоговых льгот налоги, которые не поступят в бюджет, считаются косвенной поддержкой).

Главный критерий, используемый государством для определения того, достойна ли НПО получать господдержку и в каком объеме, это критерий «общественной пользы» от деятельности организации (а не характер деятельности НПО, как, например, оказание услуг или продвижение интересов). В зависимости от того, в какой степени НПО служит «общественной пользе», как она определяется в **законодательстве «об общественной пользе»** (либо эквивалентном законодательстве — например, налоговом), право на прямую и косвенную государственную финансовую поддержку могут иметь как организации, оказывающие услуги (сервисные), так и организации, отстаивающие определенные интересы или идеи (адвокация). Общественно-полезной деятельностью, заслуживающей государственной поддержки, могут заниматься как сервисные организации, так и организации адвокации, но в целом оказание услуг гораздо чаще квалифицируется как «общественно-полезная деятельность», дающая НПО право на финансовую поддержку.

Исходя из критерия общественной пользы, НПО, как правило, подразделяются на два типа:

1 Дополнительную информацию см. на сайте Шведского агентства международного сотрудничества в области развития: http://www.sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=107

- общественно-полезные организации (ОПО);
- организации взаимопомощи («взаимной пользы») (ОВ).

Различие между ОПО и ОВ обычно берется за основу при определении соответствующего уровня косвенной государственной поддержки (например, налоговых льгот). В случае прямой поддержки главный вопрос состоит в том, существует ли **законодательная база, где предписывалось бы**, какие из видов НПО имеют право на прямую господдержку и на какого рода поддержку. В отсутствие законодательных предписаний государство само принимает решения и зачастую оказывает финансовую поддержку не на основе выполняемой НПО функции (например, услуги, адвокация или взаимопомощь), а на основе того, **помогает** ли деятельность НПО **в реализации государственной политики**. С учетом такой политики государство решает, что НПО занимается какой-либо деятельностью достойной господдержки — например, в Венгрии государственное финансирование получают даже организации самопомощи — такие, как «Анонимные алкоголики» — поскольку благодаря своей деятельности организация способствует оздоровлению всего общества.

III. 2. Политические факторы, учитываемые при оказании прямой поддержки НПО

III. 2.1. *Оказание услуг*

С точки зрения политики финансирования существует принципиальная разница между теми видами услуг, которые **государство по закону обязано оказывать** гражданам, и теми, которые оно по закону оказывать не обязано. Например, в каждой европейской стране государство обязано обеспечить всем детям начальное образование — иными словами, государство обязано дать каждому ребенку возможность учиться и тем самым реализовать свое право на образование. В то же время государство, как правило, не обязано по закону обеспечивать доступность гиппотерапии (терапевтической верховой езды) всем детям со спинальными патологиями, хотя она считается одним из самых эффективных методов лечения таких заболеваний.

Но во многих странах это различие не столь четкое. Например, в одной стране органы местной власти по закону обязаны организовать уход за пожилыми на дому, а в другой стране это не входит в их обязанности. Представление о том, что является и что не является обязанностью государства, меняется со временем, а в большинстве стран ЦВЕ оно меняется каждый год по мере развития общества.

Например, в Венгрии при изменении государственного строя (1989 г.) тысячи людей внезапно потеряли жилье, поскольку компании закрыли общежития для рабочих. Поскольку государство не было готово решать проблемы такого количества бездомных, в первую же зиму новой демократии сотни людей погибли от холода. Чтобы дать приют и помощь оказавшимся на улице людям, было создано несколько НПО. Поскольку проблема была у всех на виду и широко освещалась в СМИ, Парламент вменил в обязанность органам местной власти открыть приюты для бездомных. Но так как многие НПО уже организовали такие приюты, местные власти просто передали выделенные из бюджета деньги этим НПО. До сих пор практически все приюты для бездомных в Венгрии обслуживают неправительственные организации, а финансируют их местные органы управления.

Нередко какой-либо вид услуг становится обязанностью государства в результате успешного лоббирования НПО о включении данного положения в законодательство. Напри-

мер, социальные НПО, которые первыми организовали «обеды на колесах», — начали развозить обеды пожилым людям в нескольких районах Будапешта — смогли аргументированно доказать, что организуя обеды для пожилых людей только в социальных центрах, местные власти подвергают дискриминации тех пожилых, которые не могут добраться до социального центра. В результате местным законом «обеды на колесах» были включены в перечень услуг, которые обязано финансировать государство.

Другие виды услуг, такие как хосписы (уход за неизлечимо больными, особенно за онкологическими больными в терминальной стадии), пока что в Венгрии не относятся к имеющим право на государственное финансирование, несмотря на постоянные попытки НПО доказать, что такие службы помогают реализовать конституционное право больных на человеческое достоинство. Таким образом, если при больнице организован хоспис, им обычно управляет фонд, который привлекает финансирование со стороны (например, от церкви или частных жертвователей).

Это важное различие между законодательно установленными обязанностями государства и теми функциями, которые государство выполнять не обязано, отражается на политике финансирования НПО.

Тот факт, что НПО оказывает услуги, входящие в обязанность государства, сам по себе не дает организации право на получение государственной поддержки. Однако в большинстве европейских стран существует законодательно оформленная политика, по которой государство берет на себя обязательство финансировать такие услуги независимо от того, оказывает ли их государственное или частное учреждение. Правительства ЦВЕ также все чаще оплачивают частным организациям оказание услуг, которые считаются обязательными и которые государство должно финансировать в любом случае. Существуют различные механизмы прямого финансирования — ниже приводится их обзор.

С другой стороны, финансирование тех видов услуг, которые по закону **не входят в обязанности государства**, зависит исключительно от политики центральной или местной власти. В большинстве европейских стран существуют определенные направления политики социального и экономического развития, которые каждое министерство определяет для себя как приоритетные на текущий год (например, для министерства труда такими приоритетами могут быть снижение количества безработных из числа рома (цыган) в определенном регионе, увеличение количества компаний, которые берут на работу инвалидов, или повышение уровня частичной занятости среди женщин). Наряду с другими мерами осуществления такой политики — такими как законодательное регулирование или поддержка занятости — министерство может создать грантовую программу для НПО на выполнение программ по достижению целей этой государственной политики.

В европейской системе, как правило, трудно найти финансирование на услуги, которые центральное или местное правительство не считает приоритетными. Например, до конца 1990-х, если бы НПО в небольшом венгерском городе захотела в срочном порядке заняться проблемой домашнего насилия, она не получила бы государственное финансирование на такую программу. Проблема домашнего насилия попросту не считалась приоритетной на национальном и местном уровне. Но мир меняется. Отчасти благодаря усилиям женских организаций, а главным образом под давлением Евросоюза и его политики гендерного равенства на 2004 г., Министерство внутренних дел Венгрии, во главе которого стоит женщина, начало общенациональную кампанию обучения полиции по проблеме домашнего насилия. Сегодня у той же самой НПО в том же маленьком городе будет много возможностей для получения грантового финансирования от государства на работу с женщинами, страдающими от домашнего насилия. А вот у НПО, организующих

приюты для бездомных собак, не было возможностей для получения грантов в 1996 г. и до сих пор эти организации испытывают большие трудности с финансированием.

Подводя итог, можно сказать, что главным критерием для получения прямой государственной поддержки является оказание определенных услуг, являющихся законодательно оформленной обязанностью государства. Помимо таких обязательных по закону услуг, на приоритеты грантового финансирования влияет государственная политика национального и местного уровня. Способность НПО лоббировать за включение их деятельности в соответствующее законодательство и госбюджет или в число приоритетов государственной политики с большой вероятностью повлияет на доступность государственного финансирования для этой организации.

III. 2.2. *Принципы и механизмы прямого финансирования услуг, которые обязано обеспечить государство*

У государств имеется целый ряд принципов и механизмов финансирования НПО, оказывающих государственные услуги.

✧ Важный вопрос, требующий решения: хочет ли государство создать **режим благоприятствования для сервисных НПО**, конкурирующих с другими организациями? НПО могут участвовать в тендерах на оказание социальных и/или иных услуг, которые обязано обеспечить государство. Но при этом в большинстве европейских стран это участие в тендерах не является эксклюзивным правом НПО. Они имеют право на получение финансирования на конкурсной основе и на равных условиях с другими участниками конкурса. Государство в таких случаях не отдает предпочтение третьему сектору в сфере оказания тех или иных услуг (см. ниже примеры Великобритании, Польши и Венгрии).

✧ **Принцип субсидиарности** (типичный для Германии): согласно принципу субсидиарности, потребность, возникающую в сообществе, должны решать те, кому она ближе всего.[1] Будучи основой всей социальной политики Германии, этот принцип сформировал систему финансирования служб социальной помощи в Германии за последнее столетие.[2] Согласно этой системе, вначале должна быть сделана попытка удовлетворить потребность или решить проблему силами (неформального) сообщества людей, затронутых проблемой (например, родственников, соседей), а если это невозможно, то силами организаций, работающих в данном сообществе (НПО). Местные власти могут создать специальную службу для удовлетворения какой-либо потребности только в случае, если такая работа не ведется на уровне сообщества. Наконец, для тех проблем, которые не решаются на местном уровне, должна быть создана региональная или, в конечном счете, федеральная система. В этом случае правительство обычно финансирует всю деятельность такой службы, бюджет которой определяется путем переговоров ежегодно.

1 Принцип субсидиарности также является общепризнанным принципом Евросоюза, цель которого — обеспечить принятие решений на уровне, наиболее близком к рядовому гражданину. Это означает, что Евросоюз не предпринимает действий (помимо сфер своей исключительной компетенции) иначе как в случаях, когда они более эффективны, чем действия на национальном, региональном или местном уровне: http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cig/g4000s.htm

2 Этот принцип, как он толкуется в контексте социальной политики, происходит из энциклик Папы Лео XIII (1891 г.) и Папы Пия XI (1931 г.), которые первыми объяснили и раскрыли идею разделения задач государства, церкви и общины в улучшении социальных условий: http://socialpolicy.ucc.ie/Government%20Say.htm

✧ **Нормативная система** (введена в Венгрии): каждый, кто оказывает услуги, обеспечить которые обязано государство (включая образование, здравоохранение, социальное обеспечение и др.), и удовлетворяет определенным критериям (нормам, установленным государством), получает государственную поддержку, исходя из количества обслуживаемых клиентов. Поскольку государственная поддержка рассчитывается по числу клиентов, она называется «нормативной поддержкой». Государственная поддержка не зависит от того, оказывает ли данные услуги местное госучреждение, НПО или частная компания. (Частные компании не смогут извлекать прибыль на основе этой поддержки, поскольку она покрывает лишь часть затрат на оказание услуг, а любые доходы, полученные от клиентов в виде оплаты, должны быть вложены в оказание тех же услуг). Местные власти, как правило, оплачивают только основные расходы, поэтому НПО приходится привлекать дополнительное финансирование, чтобы оставаться конкурентоспособной. Эта система также может сочетаться с принципом субсидиарности.

✧ **Конкурсная система** (типична для Великобритании, также введена в Польше): система состоит в том, что существует перечень общественно-полезных видов деятельности, и всякий раз, когда государство или местные власти хотят предоставлять услуги в конкретной сфере общественно-полезной деятельности, должен быть объявлен тендер. НПО и муниципальные учреждения (а в Великобритании и частные компании) участвуют в конкурсе, чтобы продемонстрировать свою способность оказывать данные услуги наилучшим образом. В этом случае виды расходов, которые берет на себя государство, могут быть разными — очень часто привлечение дополнительного финансирования является необходимым условием для победы в тендере.

Общей проблемой стран ЦВЕ является то, что здесь традиционно все услуги, которые обязано обеспечить государство, предоставляют государственные учреждения. Существующие государственные учреждения стремятся обеспечить стабильную зарплату своим сотрудникам и опасаются, что «неизвестно откуда взявшиеся» НПО придут и заберут себе «государственные» функции. Поэтому местные власти часто видят в неправительственных организациях скорее конкурентов, нежели партнеров в достижении одной и той же цели (т.е. повышения уровня жизни сообщества).

III. 2.3. *Организации, отстаивающие идеи, права или интересы*

В случае организаций, занимающихся «адвокацией» — отстаиванием каких-либо идей, прав или интересов — центральный вопрос с точки зрения их эффективности состоит в том, способны ли они сохранить независимость от влияния государства в случае получения государственного финансирования. Можно сделать два предположения:

✧ в отличие от деятельности по предоставлению услуг, государство, как правило, не обязано по закону финансировать деятельность организаций, занимающихся адвокацией;[1]

✧ ничто не мешает государству финансировать организации, занимающиеся адвокацией, так что сама организация в конечном счете должна решить, хочет ли она принимать государственное финансирование и ассоциироваться с государством.

Как правило, основной миссией организаций, занимающихся адвокацией, является защита или продвижение интересов определенной группы в обществе. С этой целью такие ор-

1 Помимо того, что такие организации иногда бывают включены в годовой государственный бюджет — см. Субсидии, Раздел III.3.1.

ганизации часто выступают с критикой государственной политики, противодействуют принятию законодательства или мобилизуют общественность на протест против действий правительства. Зачем же тогда государство станет поддерживать «своих врагов» — или в более позитивной формулировке — «своих критиков»?

Главная причина — это «просвещенная заинтересованность» государства в обеспечении удовлетворенности электората политикой, которая его затрагивает. Гарантируя возможность участия в обсуждении и влияния на процесс принятия решений, государство предотвращает недовольство и нестабильность в обществе. В случае ЕС «консультации с заинтересованными группами» считаются неотъемлемой частью добросовестного государственного управления, а законодательные меры государств-членов ЕС по реализации общеевропейских принципов права — *acquis communitaire* — должны быть основаны на «социальном диалоге».

Кроме того, создавая каналы для участия в дебатах, государство тем самым при минимальных затратах получает высококачественную экспертную оценку своей планируемой политики. Часто НПО, которые занимаются адвокацией и видят свою миссию в достижении прогрессивных перемен в законодательстве и государственной политике, имеют обширный опыт в своей области и нередко обладают более высоким уровнем знаний, чем эксперты из государственных или коммерческих структур. К примеру, НПО часто получают новейшие знания в своей области от международных сетей. Поддерживая такие организации, государство может обеспечить высокое качество своих политических решений и их соответствие международным стандартам или лучшей практике.

Конструктивные взаимоотношения между государством и занимающимися адвокацией НПО предполагают взаимное уважение и определенную долю доверия с обеих сторон, что нередко до сих пор отсутствует в странах ЦВЕ. К сожалению, имели место случаи, когда государство поддерживало организации адвокации с целью установить контроль над какой-либо областью политики или сформировать собственную клиентуру. В таких случаях политические соображения преобладают над профессиональными.

В отношении организаций, занимающихся адвокацией, государство при определении того, насколько организация имеет право на государственную поддержку, может с успехом применять критерий **«общественного блага — взаимной пользы»**. Критерий может применяться к виду деятельности организации (например, спорт или защита окружающей среды) или к ее целевой группе. Например:

- ✧ группы профессиональных интересов — основной целью которых является лоббирование — вряд ли имеют право на государственную поддержку (и, как правило, живут на доходы от членских взносов); в то время как
- ✧ федерации инвалидов — которые преследуют по сути те же самые цели — могут иметь право на государственную поддержку, поскольку их усилия направлены на благо всего общества.

Коль скоро правительство приняло решение о поддержке таких организаций, хорошей практикой считается обеспечение **независимости механизма принятия решений** от политического истеблишмента. Как этого достичь? Один из способов — создать для принятия решений полуавтономный орган. Такой орган может быть создан внутри центрального аппарата (например, министерство создает консультативный орган для распределения грантов), либо в форме «гонго». Такие структуры обычно состоят из независимых экспертов и представителей всех парламентских партий. (Такого рода независимые межпартийные структуры также нередко создаются в министерствах, распределяющих гранты сервисным НПО).

Как и в случае оказания услуг, надежной основой для поддержки организаций адвокации является развитие и продвижение ими политики государства, что обычно вознаграждается государственным (программным) финансированием их деятельности за счет субсидий и грантовых механизмов (см. ниже). Однако возможны и некоторые ограничения — деятельность, которую считают помехой реализации государственной политики, не будет воспринята как направленная на благо общества и потому не будет иметь право на государственное финансирование.

III. 3. Формы прямой государственной поддержки

III. 3.1. *Субсидии*

Субсидии — это государственное финансирование, направленное на поддержку деятельности НПО в целом и не связанное с конкретным проектом.[1] Они могут быть использованы на оплату административных и операционных расходов организации, либо на выполнение конкретных проектов — такую поддержку общего характера получают НПО, вносящие значительный вклад в реализацию государственной политики. Субсидии также могут служить общим показателем признания государством гражданского общества и его важности.

Такая форма финансовой поддержки наиболее типична для стран ЦВЕ и сейчас она используется все реже. Прямые бюджетные субсидии считаются пережитком коммунистического прошлого, когда организации, которые успешно лоббировали свои интересы на этапе смены государственного строя, получили особый статус и право на субсидии из госбюджета — к ним относятся Красный Крест (почти во всех странах), Национальная федерация пенсионеров, Пионерская организация, Общество слепых и др. В Венгрии ежегодно по закону о госбюджете субсидии выделяются примерно 25 организациям, перечисленным в приложении к закону, но лишь несколько из этих организаций занимаются оказанием услуг или иной деятельностью на благо общества.

Однако оно помогает решить проблему финансирования организациям, еще не вышедшим на уровень самоокупаемости, особенно в условиях сокращения объемов иностранной помощи. Финансирование в форме субсидий доступно не всем НПО — обычно получателями могут быть представительные группы (см. примеры выше), сервисные организации и в лучшем случае, очень немногие организации адвокации. Субсидии, распределяемые министерствами или другими госучреждениями, как правило, получают НПО, работающие по профилю линейного министерства (например, Министерство по делам молодежи и спорта в Румынии имеет право выделять средства организациям, работающим по молодежному и спортивному направлениям), и в их число могут входить организации, занимающиеся адвокацией.

Субсидии являются формой бюджетной поддержки и могут выделяться из центрального и местного бюджетов, обычно на основании закона, но иногда и административного постановления. Например, в Венгрии Парламент по представлению Парламентской комиссии по гражданским организациям определял, какие из НПО-соискателей получат субсидию. Парламентом Словакии принят специальный закон, устанавливающий правила выделения субсидий НПО[2]; распределение средств осуществляют министерства.

1 Preliminary study of the legal frameworks for public financing of NGO activities in Bulgaria, Croatia, Hungary, Romania and Slovakia, ICNL, 2001, стр.1, также на сайте: www.icnl.org/journal/vol3iss4/prelimstudy3.htm

2 Там же, стр. 9.

Субсидии может выделять и непосредственно парламент в годовом законе о бюджете (Болгария, Венгрия).

Средства, выделяемые в форме субсидий, могут поступать и из других источников, помимо бюджета — например, из фондов приватизации (Чешская Республика, но этот источник существует лишь ограниченное время) или сборов от проведения лотерей (Хорватия).

Общие решения о субсидиях обычно принимают централизованно, но выделять и распределять их могут конкретные министерства (Румыния, Болгария, Хорватия, Венгрия). Орган, распределяющий субсидии, как правило, является и надзорным органом.

III. 3.2. *Гранты*

Согласно определению, данному в глоссарии ADS (автоматической системы директив) Агентства США по международному развитию, гранты являются правовыми инструментами, которые используются в случаях, когда главной целью является перечисление денег, передача имущества, оказание услуг или предоставление любых других имеющих ценность объектов получателю для реализации государственной цели поддержки или стимулирования в соответствии с законом, когда не ожидается существенного участия государства.[1]

Гранты, как правило, не используются на покрытие операционных расходов организации, а предназначены для финансирования конкретного проекта, который соответствует программным целям правительства и в силу этого считается имеющим публичную ценность. Однако средства гранта могут оплачивать и основные (не проектные) расходы организации — как в Венгрии, где Национальный гражданский фонд выдает гранты на покрытие операционных расходов с целью укрепления сектора НПО.

В Дании общественные организации получают так называемые «базовые гранты», которые не предназначены для финансирования конкретных проектов, а распределяются на основе объективных критериев, таких как цель деятельности организации, оборот и объем собственных средств. Идея здесь состоит в том, чтобы стимулировать независимость общественной организации и ее свободу принимать решения о собственной деятельности и продвигать интересы других.[2] Другой вид грантов, которые доступны датским НПО, активно работающим в социальной сфере — «проектные гранты» — направляются непосредственно на поддержку конкретного проекта или мероприятия.

Гранты в отличие от субсидий распределяются не административным решением центральных и местных чиновников или парламента, а присуждаются в результате открытого конкурса с подачей заявок. Они могут финансировать социальные услуги (Германия, Хорватия, Великобритания) или реализацию программ, связанных с обязательствами страны по предоставлению международной помощи (Швеция, Дания, Германия). Финансирование НПО в форме грантов также свидетельствует о признании правительством важной государственной роли третьего сектора — часто такое финансирование по сути является компенсацией за выполнение задач или достижение целей, которыми в ином случае пришлось бы заниматься государству.

Гранты могут выделяться из бюджета (центрального или местного), а также из специальных фондов, образованных за счет поступлений из других источников: лотерей, налогов

1 Glossary of ADS Terms, United States Agency for International Development, Washihgton, DC: USAID, 2001, стр.81, также на сайте: http://www.usaid.gov

2 The Voluntary Social Sector in Denmark, Ministry of Social Affairs, Denmark, 2001: http://www.sm.dk/eng/dansk_socialpolitik/index.html

и т.д. Например, средства для выдачи «базовых грантов» в Дании формируются, помимо бюджетных источников, также из так называемого фонда «Датских футбольных тотализаторов и лотерей». Проектные гранты выдаются из средств Грантовой программы развития добровольческой социальной работы, которая финансируется из центрального государственного бюджета.

В Венгрии существует целый ряд центральных фондов поддержки НПО, финансируемых за счет разного рода налоговых механизмов — например, Фонд культуры — за счет налога на «китч» и порнографию; Фонд занятости — за счет взносов работодателей и работников; Фонд экологии — за счет налога на бензин и штрафов, уплачиваемых загрязняющими экологию предприятиями, а Гражданский фонд (самый новый) за счет 1%-ных налоговых отчислений (см. Раздел III.5.4). Эти фонды обычно выдают гранты и займы не только НПО, но также органам местной власти и предпринимателям в той или иной сфере.

Гранты часто распределяются либо непосредственно органами власти, либо действующими от их имени агентствами. В Великобритании эта функция поручена местным управлениям различных государственных ведомств (например, органов здравоохранения, занятости, образования). Эта роль также может быть отведена особой структуре — такой, как публичные фонды в Венгрии — или единому государственному фонду, созданному с этой целью в Хорватии. В Германии государство оказывает поддержку национальным зонтичным организациям НПО, которые в свою очередь распределяют средства среди входящих в их состав организаций. В Польше главным органом, ответственным за проведение тендеров и заключение подрядов на оказание услуг, считаются органы местной власти. Датское Министерство по социальным вопросам отвечает за распределение «базовых грантов» общественным организациям социальной сферы.[1] Гранты ЕС могут направляться через центральные или местные органы власти стран членов ЕС, либо выдаются Еврокомиссией или специальными фондами. Все проекты, финансируемые за счет грантов ЕС, должны быть направлены на достижение четко поставленной цели в рамках общей политики Евросоюза.

Возможны некоторые ограничения в отношении права НПО на участие в грантовых конкурсах — например, в некоторых случаях подавать заявки на финансирование могут только НПО со статусом общественно-полезных. Ограничения на участие в тендерах могут быть связаны и со сферой деятельности организации — например, только НПО, работающие в сфере здравоохранения, могут быть допущены на конкурс за право оказывать услуги по охране здоровья. Как правило, НПО могут получать гранты на оказание социальных (гуманитарных) услуг (здравоохранение, социальная помощь, образование, культура и т.д.), либо в сфере зарубежной помощи. Однако в принципе грантовое финансирование возможно во всех государственных ведомствах — например, МВД Венгрии выдает гранты добровольческой службе гражданской полиции, а Министерство юстиции финансирует НПО, которые обучают судей по проблеме домашнего насилия.

Гранты обычно распределяются на конкурсной основе после процедуры отбора. Типичные критерии отбора — «послужной список» организации, история партнерства, рекомендательные отзывы, политическая или иная деятельность, не связанная с конкурсом, но представляющая проблему для финансирующей структуры, техническое качество заявки, профессиональный уровень работников организации, «пакетные проекты» (связанные между собой проекты, по некоторым из которых заявитель уже получил финансирование), надежность организации, управленческая и финансовая компетентность,

1 The Voluntary Social Sector in Denmark, Ministry of Social Affairs, Denmark, 2001: http://www.sm.dk/eng/dansk_socialpolitik/index.html

возможность получения дополнительного финансирования, возможность формирования взаимовыгодного будущего партнерства, сроки выполнения проекта, если они не определены в объявлении о конкурсе и т.д.

Процесс отбора заявок предусматривает — или должен предусматривать — определенные гарантии прозрачности и открытости. Так, должны быть соблюдены соответствующие процедуры объявления о грантовых конкурсах и критериях для участия в них. Например, информация обо всех грантах ЕС размещается в интернете по категориям в зависимости от сферы деятельности и потенциальных участников конкурса. К требованиям, обеспечивающим справедливый и открытый отбор, относятся также публикация информации о победителях, возможность пересмотра решения и пути обжалования при несогласии с принятым решением.

Грантовое финансирование может быть единовременным, краткосрочным или долгосрочным. Предпочтение обычно отдают единовременному или краткосрочному финансированию — частично потому, что госструктуры не могут брать на себя обязательства по долгосрочному, на несколько лет, финансированию, не зная, какой бюджет будет им выделен в следующие годы, а также не хотят, чтобы НПО становились зависимыми от грантов. Однако краткосрочный характер государственных грантов ограничивает их роль как стимула для развития организации.

Грантовое финансирование оформляется путем подписания контракта между грантодающей структурой и НПО-получателем. Грантовый контракт может содержать обязательные разделы, предписанные законодательством или объявлением о конкурсе. Правовую природу, содержание и последствия этого контракта не следует путать с договором о выполнении работ или оказании услуг, на основе которого НПО выполняет работы или оказывает услуги, относящиеся к государственной сфере. Если в первом документе речь идет об условиях использования государственных средств, контроля и отчетности, то во втором также оговариваются конкретные требования к самому процессу оказания услуг.

III. 3.3. *Государственные конкурсные закупки*

Государственные конкурсные закупки — это приобретение государством товаров и услуг, производимых (оказываемых) неправительственными организациями. Как правило, в стране установлен законодательный механизм для всех потенциальных участников государственных конкурсных закупок, включая коммерческие структуры и НПО. Последние чаще всего получают от государства финансирование на оказание социальных услуг. В Германии именно НПО в первую очередь — «по умолчанию» — оказывают социальные услуги населению. В Великобритании второй этап процесса реструктуризации «государства благосостояния» (1980–1990-е) привел к распаду существовавшей ранее системы государственного управления, введению управления социальным благополучием и «квази-рынков». Согласно новой системе, государственные службы должны действовать как экономические рынки, поэтому НПО как потенциальные поставщики товаров и услуг должны конкурировать на равных основаниях с коммерческими и государственными учреждениями.[1] В Хорватии местные власти имеют право на основании письменного соглашения поручать физическим или юридическим лицам оказание коммунальных услуг населению.[2] В Польше НПО дали возможность конкурировать с государственными структурами в обслуживании населения согласно недавно принятому закону «Об общественно-полезной деятельности».

1 Социальная политика в Великобритании: http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/uk.htm

2 См. Субсидии, Раздел III.3.1.

В Швеции общественные организации могут участвовать в тендерах на предоставление социальных услуг (уход за детьми, образование, помощь на дому). Муниципалитет г. Тэбу внедрил у себя новаторские гибкие модели субподрядов на услуги с учетом различных аспектов такой «приватизации» государственных услуг. Например, при проведении тендера предусматриваются гарантии занятости. Если контракт получает частный поставщик услуг, работник может выбирать, хочет ли он оставаться работником муниципалитета или перейти на работу к частному предпринимателю. Даже перейдя к предпринимателю, такой работник имеет право в течение года вернуться в муниципалитет. [1]

Главная проблема, возникающая у НПО в связи с этой формой государственного финансирования, состоит в том, что большинство проектов, открытых для государственных конкурсных закупок, являются дорогостоящими проектами, и неправительственной организации часто бывает трудно выполнить требования, предъявляемые к участникам тендера. Кроме того, участие в государственных конкурсных закупках часто считается несовместимым с некоммерческим характером деятельности НПО. И действительно, очень немногие процедуры государственных тендеров на закупки доступны для некоммерческих организаций и могут быть выиграны ими (как правило, лишь небольшие проекты в сфере социальных или коммунальных услуг). Закон Словакии 1999 г. «О государственных конкурсных закупках» исключает НПО из участия в тендерах на предоставление государственных услуг.

Возможное решение представляет собой пример Венгрии — особая форма подряда, называемая **«общественно-полезный контракт»**. Такой подряд на оказание государственных услуг может быть подписан с «*особо общественно-полезной организацией*». В Венгрии существуют две категории или два уровня общественно-полезных организаций: «обычные» общественно-полезные организации и «особо» общественно-полезные организации. Ко второй категории относятся организации, которые подписывают специальный контракт с государственным органом на предоставление государственных услуг населению. Такой контракт дает организации право на особый статус и связан с дополнительными налоговыми и иными льготами. Хотя такой статус имеют лишь 6% НПО, он представляет собой важный элемент развития взаимоотношений между государством и гражданским обществом, поскольку создает прозрачную и законную форму предоставления государственных услуг неправительственными организациями (тогда как в ином случае НПО было бы трудно получить подряд на такие услуги по законам о государственных закупках).

III. 3.4. *Нормативная поддержка*

Нормативная финансовая поддержка НПО имеет некоторое сходство с системой государственных конкурсных закупок социальных услуг. Это денежное возмещение, выплачиваемое НПО за оказание услуг в таких областях, как здравоохранение или образование, причем размер финансирования основан на фактическом объеме предоставленных услуг. Система состоит в том, что физические лица имеют право выбирать поставщика услуг, в том числе они могут предпочесть получать услуги НПО, которая затем запрашивает у государства денежное возмещение.

Как правило, предварительным условием для использования такого финансового механизма является либо договор государства с НПО, либо полученное НПО разрешение на

1 Arne Svensson, Redefining Public Services Through Market-oriented Mechanisms: Scandinavian Experiences & Best Practice, Professional Management AB Presentation at the International Workshop on Guarantor Government in Täby, Sweden, 31 May-1 June 2001, arranged by Bertelsmann Foundation/ Cities of Tomorrow, на сайте: http://www.cities-of-tomorrow.net/Svensson.doc

данный вид деятельности. Такая система создана в Венгрии, где НПО могут создавать учреждения социального обслуживания на основе контракта с соответствующим министерством. Финансирование, которое имеет право получить НПО за оказанные услуги, не может быть выше получаемого государственным учреждением, работающим в той же сфере деятельности, и объем его определен в годовом законе о государственном бюджете. Аналогичная система действует в Хорватии.[1]

III. 3.5. *Ваучеры*

Использование ваучеров отражает тенденции модернизации и использования рыночных механизмов предоставления государственных услуг населению. Особенно успешно ваучеры используются в скандинавских странах. Система состоит в том, что муниципалитеты выдают всем гражданам ваучеры на услуги, которые обязаны предоставлять, а граждане сами выбирают, у кого они получают эти услуги. Использование выданных муниципалитетом ваучеров снимает теоретический вопрос о том, чьи услуги лучше, усиливая роль граждан и наделяя их ответственностью за выбор поставщика услуг.

Таким образом, этот процесс имеет двоякую цель: расширение свободы выбора для пользователя услугами и повышение качества самих услуг за счет конкуренции. Ваучеры являются инструментом развития служб, ориентированных на спрос, где организация и оказание услуг определяются рынком, а не государством. Конкретный гражданин, имеющий право на получение услуги, субсидируемой государством или муниципалитетом, может сам решить, кому отдать эту субсидию в виде ваучера на услугу, являющегося действительной формой оплаты. Получателем ваучера на услугу может быть отдельное лицо или группа лиц с определенными потребностями.

В некоторых муниципалитетах большинство услуг предоставляют частные подрядчики, в других — общественные организации. Вознаграждение поставщику услуг может регулироваться соглашением между поставщиком и соответствующим государственным органом либо непосредственно между поставщиком и клиентом. При использовании такой системы необходим определенный контроль в форме фиксированных или ограниченных верхним пределом ставок оплаты за услуги.

Ваучерные системы актуальны — и успешно внедряются — в сфере образования, социального обслуживания и других видов индивидуальных услуг населению в Швеции. Примером хорошей практики является муниципалитет Тэби в окрестностях Стокгольма, где удачное сочетание тендеров и ваучерной системы под лозунгом «Лучшее обслуживание — то, которое каждый выбирает себе сам» дает отличные результаты. Ваучеры используются в системе дошкольных учреждений, в образовании и в службах ухода за престарелыми. Это значит, к примеру, что детский сад или школа получают фиксированную сумму за каждого числящегося у них ребенка (аналогично нормативной системе).

Поставщики услуг, которым удалось привлечь клиентов, финансируются главным образом за счет системы ваучеров. Муниципалитет контролирует поставщиков услуг, в частности, устанавливая стандарты качества обслуживания, различные формы подтверждения качества, правила приема, уровень налогообложения и другие.

Например, человек, которому требуется сестринский уход и бытовое обслуживание на дому, вначале обращается в социальную комиссию, которая решает, в каком объеме этому лицу должна быть оказана помощь. Принять решение помогает секретарь по вопросам помощи на дому. Допустим, что человеку требуется уход медсестры на дому, а также

1 См. с. 60, прим. 1

бытовые услуги: покупки, уборка, стирка и чистка одежды. Лицо, нуждающееся в помощи, получает ваучер, который эквивалентен стоимости ухода в течение месяца. В ваучере дается описание услуг, которые должны быть включены. Вместе с ваучером клиент получает список различных компаний, оказывающих услуги по уходу, и может выбирать. После этого клиент принимает решение, куда он обратится — в муниципальную службу по уходу на дому или в частную компанию.[1]

III. 4. Политические факторы, учитываемые при оказании косвенной поддержки

III. 4.1. *Общественно-полезная деятельность*

В разных странах Европы существует концептуальное различие между «общественно-полезными НПО» и «НПО взаимопомощи». Правовые и финансовые последствия занятия общественно-полезной деятельностью и получения статуса «общественно-полезной организации» весьма значительны — этим объясняется недавнее принятие так называемых «законов об общественно-полезной деятельности» в ряде стран ЦВЕ (среди которых Венгрия, Болгария — в рамках закона об НПО — и Польша). Этими законами предписывается и определяется, при каких условиях НПО может быть признана «общественно-полезной» и, следовательно, имеющей право на более значительные налоговые льготы, чем некоммерческие организации вообще.

Признание общественной пользы обычно означает, (1) что НПО предоставляет услуги и ведет деятельность на благо всего общества, либо крупной или особой группы, нуждающейся в помощи, и (2) что государство выражает свое признание этой деятельности путем прямой или косвенной поддержки.[2]

Какие виды деятельности считать общественно полезными, каждая страна, принявшая такое законодательство, определяет для себя по-разному. Как правило, существует перечень таких видов деятельности (например, в Венгрии в перечне 22 вида деятельности, включая, помимо прочих, образование, социальное обслуживание, сохранение культурного наследия и защиту окружающей среды). Различны и типы государственной поддержки, на которые имеют право НПО с общественно-полезным статусом. В Венгрии, например, только общественно-полезные организации (ОПО) могут получать пожертвования, дающие жертвователю право на налоговый вычет, а Польша рассматривает вопрос об освобождении от налога на доходы организации не всех НПО, а только ОПО. Право на поддержку в форме 1%-ных налоговых отчислений (см. ниже в разделе «Косвенное финансирование») — еще одна льгота, которая может быть предоставлена либо только ОПО, либо более широкому кругу НПО в зависимости от государственной политики.

НПО, стремящиеся получить статус общественно-полезных и связанные с ним налоговые преимущества, должны удовлетворять ряду дополнительных критериев. Самый важный из них — соблюдение более строгих требований к прозрачности и отчетности для обеспечения целевого использования государственных средств. Например, на них может налагаться обязанность публиковать ежегодный отчет или создать наблюдательный совет.

1 The Voluntary Social Sector in Denmark, Ministry of Social Affairs, Denmark, 2001: http://www.sm.dk/eng/dansk_socialpolitik/index.html

2 Дополнительную информацию см. в Handbook on Good Practices for Laws Relating to Non-governmental Organizations, пособии, подготовленном Международным центром некоммерческого права для Всемирного банка, предварительный вариант для обсуждения, 2000; стр. 24-25.

III. 4.2. *Налоговые льготы*

Правительство может предоставить организациям гражданского общества косвенную финансовую поддержку в форме налоговых льгот или освобождения от налогов, тем самым поощряя и стимулируя их деятельность в целом.

В большинстве правовых систем признается вклад некоммерческих организаций в общественное благо и в знак такого признания организациям предоставляется целый ряд налоговых льгот в связи с их деятельностью.[1] К основным примерам таких льгот относятся:

- ✧ Освобождение или льгота по налогу на доходы организации (в отношении доходов от уставной или хозяйственной деятельности), например, когда НПО не платит налог на имущество или налог на доходы организации в отношении всех или части своих поступлений.
- ✧ Налоговые льготы для доноров (жертвователей), если пожертвование сделано в пользу определенной организации, например, если частное лицо жертвует денежные средства НПО, он/она может предъявить к вычету из налогооблагаемой базы всю или часть суммы пожертвования.
- ✧ Освобождение или льгота по налогу на доходы бенефициаров НПО, например, если НПО платит стипендию, стипендиат не платит с нее подоходный налог.

Традиционно, поскольку эти формы льгот представляют собой недополученные государством налоговые поступления, они рассматриваются как косвенные государственные субсидии организациям и их жертвователям.[2] Недополученные налоговые поступления — косвенный метод государственной поддержки, в отличие от прямой государственной поддержки НПО, при котором происходит перечисление средств от государства неправительственной организации.

Уровень косвенной поддержки в виде налоговых льгот может быть различным в зависимости от наличия у организации статуса общественно полезной или от того, насколько ее деятельность считается приносящей пользу обществу. Общественно-полезные организации, как и следует ожидать, пользуются более широкими правами в плане освобождения от налогов и налоговых льгот. Им предоставляется

- ✧ освобождение от налога на прибыль (Эстония, Словения, Венгрия, Словакия);
- ✧ освобождение или льгота по НДС (Чешская Республика — для некоторых видов общественно-полезной деятельности; Эстония — для некоторых видов деятельности освобождение, для других сниженная ставка; Венгрия — для некоторых освобождение, для других нулевая ставка);
- ✧ льготы по налогу на доходы от коммерческой деятельности (Словакия — если доход ниже определенной суммы; Польша — если доход направляется на общественно-полезную деятельность; Венгрия — если деятельность соответствует уставным целям организации);
- ✧ освобождение от налогообложения грантов и членских взносов, инвестиций, недвижимости, освобождение от таможенных сборов, судебной пошлины и др.

1 Налоговые льготы или налоговые стимулы — средства, с помощью которых государство снижает налоговое бремя для налогоплательщика и создает стимул для реализации цели государственной политики, поощряя налогоплательщика использовать денежные средства определенным образом.

2 Fishman and Schwarz: Nonprofit Organizations: Cases and Materials, Second Edition — 2000. — с. 332.

НПО, занимающиеся общественно-полезной деятельностью, могут дополнительно освобождаться и от других налогов, включая, например, освобождение от налогов на выплаты НПО частным лицам (например, стипендии) и налоговые льготы на пожертвования в пользу этих организаций, что стимулирует частные и корпоративные пожертвования общественно-полезным организациям. Такие льготы установлены в Эстонии, Венгрии (более значительные для «особо» общественно-полезных НПО), Польше и Словакии.

Для организации взаимопомощи («взаимной пользы») обычно установлены не такие значительные налоговые льготы. Но для стимулирования развития демократии в целом государство может обеспечивать минимальный уровень поддержки и для организаций взаимопомощи (ОВ).

III. 5. Формы косвенной поддержки

III. 5.1. *Пользование государственным имуществом бесплатно или по сниженным ставкам*

Использование государственного имущества как форма косвенной поддержки широко используется в странах ЦВЕ. Государство позволяет НПО пользоваться государственным или чаще муниципальным имуществом для ведения уставной деятельности. Сюда может входить, например, пользование офисным помещением, конференц-залом или спортивными сооружениями. Обычно это делается на основании закона и при соблюдении ряда условий.

Например, венгерский закон CXLII от 1997 г. разрешает организациям гражданского общества бесплатно пользоваться государственным имуществом, а по истечении пятнадцати лет пользования и с некоторыми ограничениями НПО могут получить право собственности на такое имущество. Чтобы иметь право на такого рода поддержку, НПО не должно иметь задолженностей перед государством и не имеет право продать или заложить имущество в течение 15-летнего периода. Закон или контракт могут налагать определенные ограничения на возможность ведения той или иной деятельности в арендованном помещении — например, организации разрешено использовать помещение только для уставной деятельности или запрещено использовать его для политической деятельности. В Хорватии Закон о социальной защите предусматривает право на бесплатную аренду государственного или муниципального помещения только если организация намерена использовать его для оказания социальных услуг населению. Договор аренды государственного имущества оформляется либо государственным органом — владельцем помещения (например, муниципалитетом), либо специализированным учреждением, например, Администратором государственного имущества Словакии.

III. 5.2. *Освобождение от подоходного налога*

При анализе режима налогообложения НПО в регионе ЦВЕ мы обнаруживаем два подхода, которые встречаются почти во всех налоговых кодексах: налогообложение и освобождение от налогов определяется исходя из (1) вида организации и (2) категории дохода. Ниже рассматриваются оба эти подхода.

Типы организаций. В некоторых странах об освобождении от налогов могут просить практически все организационно-правовые формы (т.е. фонды, ассоциации и другие виды некоммерческих юридических лиц), если они должным образом зарегистрированы и придерживаются правила о нераспределении доходов между членами организации. В других странах право на освобождение от налогов получают только общественно-полез-

ные организации. В нескольких странах никакие виды НПО не имеют право на освобождение от налога за редким исключением юридических лиц, осуществляющих деятельность в интересах инвалидов.

Право на освобождение от налога на доходы имеют все НПО (а не только общественно-полезные организации) в ряде стран — например, в Чешской Республике, Венгрии, Латвии, Литве, Словакии. В некоторых из этих стран, и например, в Словакии, в основе такого подхода — представление о том, что НПО не являются коммерческими структурами, а, следовательно, и объектами налогообложения — по крайней мере в отношении некоторых видов доходов. Но чаще законы рассматривают НПО как налогооблагаемых юридических лиц, но дают им право просить об освобождении от налога на доходы или прибыль организаций (Чешская Республика).[1]

В других странах — например, в Болгарии и Словении — освобождаются от налогов лишь общественно-полезные организации, а в законах приведен список видов деятельности, которые считаются общественно-полезными и дают право организации просить об освобождении от налогов.

Источники необлагаемых доходов. В большинстве стран доход в виде грантов, пожертвований, членских выплат и взносов не облагается налогом. На доход от хозяйственной деятельности (реализации товаров и услуг) распространяется иной режим налогообложения. Хозяйственная деятельность определяется как «*регулярная торговая или предпринимательская деятельность, которая включает в себя реализацию товаров или услуг и не включает виды деятельности, не относящиеся к хозяйственным в силу сложившейся традиции*».[2] В большинстве случаев под этим понимается, что к хозяйственной деятельности не относится принятие подарков и пожертвований, некоторые доходы от пассивных инвестиций, доходы от единичных мероприятий — таких как мероприятия по сбору средств (фандрейзингу), доходы, полученные с использованием труда добровольцев, а также выплат, «*тесно связанных с общественно-полезными целями организации*» (например, плата за обучение для образовательной организации).

В случае если НПО разрешается заниматься хозяйственной деятельностью (а это разрешается не всегда — например, в отношении некоторых видов НПО в Литве), возможны следующие подходы:

- налогом облагаются все доходы (Словения);
- от налогов освобождается только доход, связанный с общественно-полезной деятельностью организации (Эстония, Латвия);
- от налогов освобождается только доход, направленный на достижение общественно-полезных целей организации (Германия, Польша);
- налогом облагается доход свыше определенного порога;
- освобождение от налога регулируется смешанной (гибридной) системой налогообложения (Чешская Республика, Венгрия).[3]

1 Обзор налогового законодательства в отношении НПО Центральной и Восточной Европы, второе издание, ICNL, 2003, стр.12, на сайте: http://www.icnl.org/programs/cee/pubs/taxsurvey/TaxSurvey2nded-1.pdf

2 Хозяйственная деятельность некоммерческих организаций, доклад на конференции о регулировании гражданского общества, ICNL, (Будапешт: май 1996 г.), стр. 6-7, перепечатка на сайте www.icnl.org.

3 Fishman and Schwarz: Nonprofit Organizations: Cases and Materials, Second Edition — 2000. — с. 18–22.

В Литве от налога на прибыль освобождены все некоммерческие юридические лица, однако не всем из них разрешается заниматься хозяйственной деятельностью.

Доход от инвестиций является для НПО важнейшим источником поступлений. Во многих странах существуют дополнительные требования и ограничения в отношении распределения доходов и накопления капитала неправительственными организациями, чтобы такие доходы они использовали только в общественно-полезных целях. Налогообложение дохода от пассивных инвестиций может быть различным, в зависимости от вида дохода и вида НПО. В Словакии и Словении почти весь доход от инвестиций рассматривается как налогооблагаемый, хотя некоторые инвестиций облагаются по сниженной ставке налога.[1] В Венгрии облагаются все виды дохода, но общественно-полезные организации могут быть освобождены от налогов при условии, что они не занимаются предпринимательской деятельностью. В Польше все инвестиционные доходы, используемые на общественно-полезные цели, освобождены от налогообложения.

III. 5.3. *Налоговые стимулы для филантропии*

Косвенная поддержка в виде налоговых преимуществ жертвователям часто считается стимулом, поощряющим как деятельность НПО, так и частную филантропию. Традиционно для поощрения филантропии используются две основных формы налоговых льгот:

- ✧ налоговые вычеты;
- ✧ налоговые зачеты.

Налоговый вычет означает, что жертвователь может вычесть из налогооблагаемых доходов всю или часть суммы своего пожертвования в пользу НПО и тем самым уменьшить налогооблагаемую базу. Налоговый зачет означает, что жертвователь сможет вычесть часть суммы пожертвования из своих налоговых обязательств (т.е. налогов к уплате). Иными словами, налоговый зачет уменьшает сумму налога к уплате, а налоговый вычет сокращает сумму налогооблагаемого дохода.[2]

На получение налогового вычета имеют право как юридические, так и физические лица, но в некоторых странах максимальная сумма для предъявления к вычету для этих двух категорий жертвователей различна (например, в Эстонии она составляет 5% для физических и 3% для юридических лиц). Ограничение обычно выражено в виде процента от налогооблагаемого дохода. В Венгрии жертвователи-физические лица имеют право не на налоговый вычет, а на налоговый зачет.[3]

Однако для того, чтобы пожертвование не облагалось налогом, его получателем обычно должна быть организация, занимающаяся общественно-полезной деятельностью. Например, в Венгрии, как и в Эстонии, жертвователю дано право на налоговый вычет (до определенного предела) только в случае пожертвования общественно-полезной НПО из перечня, публикуемого правительством.[4]

1 Fishman and Schwarz: Nonprofit Organizations: Cases and Materials, Second Edition 2000, стр. 23.

2 Раздел 9.2: Налоговые вычеты или зачеты по подоходному налогу в случае благотворительных пожертвований. Источник: OSI Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations, ICNL 1997, стр. 78-79.

3 Fishman and Schwarz: Nonprofit Organizations: Cases and Materials, Second Edition 2000, стр. 36.

4 Там же, стр. 35.

III. 5.4. *Механизм «1%-ных отчислений»*

Идея механизма процентных отчислений состоит в том, что налогоплательщик имеет право дать налоговым органам поручение перечислить определенный процент своего уплаченного подоходного налога определенной некоммерческой неправительственной организации (НПО), а в некоторых случаях и другим видам организаций — главным образом церкви.

«Процентный механизм» был внедрен в Центральной Европе главным образом с целью поддержки гражданского общества, т. е. некоммерческих организаций.[1] Первый закон, устанавливающий такой механизм, был принят в Венгрии в 1996 г. и позволял налогоплательщикам перечислять 1% причитающегося налога в пользу организации гражданского общества по их выбору. Примеру Венгрии последовали Словакия (2001), Литва (2002), а недавно — Польша и Румыния (2003), принявшие аналогичное законодательство. Во всех четырех странах этот механизм касается налогоплательщиков-физических лиц, а в Словакии также юридических лиц. Бенефициарами в данном случае являются некоммерческие организации, занимающиеся общественно-полезной деятельностью, а также профсоюзы (Литва), государственные учреждения (Венгрия и Литва) и церкви (Венгрия, где в пользу церкви можно перечислить еще 1% от суммы налога). К организации, имеющей право на получение таких пожертвований, могут предъявляться дополнительные требования, например, она должна существовать в течение определенного времени (Венгрия) и повышенные требования к отчетности.

Законодательство о процентных отчислениях основано на концепции «*развития гражданского общества путем поддержки его организаций*» в рамках государственной политики.[2] Среди других мотивов, сформировавших эту политику — укрепление гражданского общества путем финансовой поддержки и развития институционального потенциала, повышение осведомленности общества, развитие культуры филантропии, а также оказание гражданскому обществу децентрализованной и деполитизированной государственной поддержки.[3]

Несмотря на существующие разногласия относительно правовой природы «процентной филантропии», ее существенный результат никем не оспаривается. Помимо того, что эта мера способствовала гражданской активности и повышению контроля налогоплательщиков над использованием государственных средств, она в значительной степени увеличила объем финансовых ресурсов НПО. В 2003 г. Венгерский закон 1% имел своим результатом перечисление 6,1 миллиардов венгерских форинтов (около 23,5 млн. евро) в виде 1%-ных отчислений от 1,4 миллиона налогоплательщиков.[4] Для сравнения: в 1999 г. сумма пожертвований составила 3 млрд. форинтов. К сожалению, у «процентного законодательства» имеется и негативный результат. Правительства некоторых стран ошибочно решили, что законы о процентных отчислениях удовлетворяют потребность как в государственной, так и в частной поддержке третьего сектора и начали отмену других налоговых льгот для НПО. Таким образом, в Литве и Словакии отменили налоговые вычеты за пожертвования, и аналогичная мера планируется в Польше.[5] Такие налоговые реформы оказались (и еще окажутся) крайне неблагоприятными для НПО и неприемлемы как с финансовой, так и с моральной точки зрения.

1 Nilda Bullain, Percentage philanthropy and law, NIOK and ECNL, 2004, стр.3-4, на сайте: http://www.onepercent.hu/Dokumentumok/Chapter_2_ECNL.doc

2 Там же, стр. 6.

3 Там же, стр. 14.

4 http://www.onepercent.hu/news.htm#10bill

5 Fishman and Schwarz: Nonprofit Organizations: Cases and Materials, Second Edition, 2000, стр. 35.

III. 6. *Общие рекомендации по финансированию НПО: что следует принимать во внимание при создании системы государственного финансирования НПО?*

Разрабатывая систему финансирования НПО, необходимо продумать ее обоснование и принципы либо предположения со стороны государства. Какова роль НПО в обществе? В чем видит эту роль государство? Какие роли и функции должно поддержать государство и почему?

Ниже приводится таблица, в которой дан пример классификации, основанной на принципах и подходах из Раздела III. Необходимо понимать, что:

a) это обобщенная модель и должна применяться с учетом специфики каждой страны;

b) это идеальная модель — в реальной жизни роли НПО и типы поддержки могут не быть столь четкими.

Тем не менее, составление такой таблицы может быть полезным как анализ основ и структуры системы финансирования.

ТИПЫ ОРГАНИЗАЦИЙ	ТИПЫ ПОДДЕРЖКИ
А. ОРГАНИЗАЦИИ, ОКАЗЫВАЮЩИЕ УСЛУГИ	
НПО, выполняющие государственные задачи (например, задачи исполнение которых законом поручено центральным или местным органам власти)	Государство должно оказывать прямую поддержку — финансировать услуги которые НПО предоставляет населению (наряду с косвенной поддержкой на которую имеют право НПО в целом)
НПО, дополняющие своей деятельностью реализацию государственных задач (например, деятельность, которая не поручена органам власти напрямую, но законодательно признана общественно-полезной или в принципе отвечает потребностям общества)	Правительство должно рассмотреть возможность финансирования этих услуг, либо предоставить косвенную поддержку
В. ОРГАНИЗАЦИИ «СОЦИАЛЬНЫХ ПЕРЕМЕН»	
НПО, которые отстаивают определенные интересы или продвигают решение проблемы (например, путем влияния на формирование политики или законодательства)	Государство может напрямую финансировать некоторые виды деятельности, но должно обеспечить независимость таких НПО; государство должно предоставить косвенную поддержку
НПО, которые стимулируют гражданскую активность и социальную ответственность (например, любые общества взаимопомощи клубы и т.д., а также НПО, отстаивающие интересы предпринимателей учебных заведений и др. учреждений)	Государство должно поощрять такие НПО путем оказания косвенной поддержки
С. ОРГАНИЗАЦИИ-ГРАНТОДАТЕЛИ	
НПО, которые занимаются сбором/накоплением ресурсов и способствуют перераспределению частного капитала	Правительство может поддержать создание независимых организаций-грантодателей для содействия финансовой устойчивости третьего сектора

Какие принципы будет применять государство?

Посмотрим на первую ячейку таблицы: НПО, выполняющие государственные задачи (например, задачи, исполнение которых законом поручено центральным или местным органам власти). Допустим, государство считает: если НПО делает его работу, то организацию следует профинансировать из государственного бюджета, поскольку она помогает государству выполнять свои обязанности. Как государство будет оказывать такую поддержку?

Правительство может выбрать какой-то из принципиальных механизмов, описанных выше — например, принцип субсидиарности (предпочтения НПО), принцип конкуренции (лучшее качество обслуживания), либо нормативную или ваучерную системы.

Важен вопрос о том, **какого рода расходы и в каком объеме будут оплачены**, поскольку если государство оплачивает НПО полностью все расходы, то может вообще не иметь смысла передавать службу из государственного в частое учреждение. Опыт Великобритании и Германии показывает, что НПО, которые полностью субсидируются государством в течение долгого времени (5–10 лет) становятся фактически государственными агентствами, причем весьма дорогостоящими.

Аналогичным образом стоит продумать и остальные ячейки таблицы. Для НПО из второй и третьей ячеек, например, можно установить общий принцип, что они имеют право на получение прямого государственного финансирования только в том случае, если осуществляемая ими деятельность соответствует конкретной государственной задаче, так что поддержка организации способствует реализации государственной программы.

При этом **косвенную поддержку** на разном уровне можно предусмотреть для всех категорий НПО. Обычно организации взаимопомощи получают минимальную поддержку как знак признания их вклада в развитие демократической модели общества. В этот минимум может входить освобождение от налога на доходы организаций в отношении их уставной деятельности, а может (как в Венгрии) — и освобождение от налога на членские взносы, на имущество и от других налогов.

НПО, признанные общественно-полезными, получают более широкие льготы — такие, как возможность получать пожертвования, дающие право на налоговый вычет; льготы по налогу на доходы от хозяйственной деятельности; освобождение от уплаты таможенных пошлин; возможность выплаты освобожденной от налогов стипендии или материальной помощи физическим лицам и т.д.

В Венгрии даже существуют два уровня ОПО, причем для «особо общественно-полезных» организаций льготы выше, а в Болгарии организации взаимопомощи не получают даже полного освобождения от базового налога на доходы (при этом они получают некоторые льготы — например, освобождение от налогообложения грантов и членских взносов).

Еще один вопрос — это 1%-ное налоговое перечисление: можно ли перечислять средства всем НПО или только общественно-полезным?

В странах ЦВЕ важным также оказался вопрос **о поощрении независимой выдачи грантов**, поскольку иностранные доноры уходят, а местная культура филантропии еще не сформировалась, и НПО оказались в финансовом вакууме, где единственным крупным источником поддержки служит государство. В свете этой угрозы финансовой стабильности потенциальным решением может быть развитие грантодающих структур местного уровня (фондов местных сообществ). В Чешской Республике государство поддержало создание капитала (эндоумента) таких грантодателей, но даже если прямая поддержка невозможна, существуют инструменты, помогающие развитию такого потенциала (например, путем регулирования эндоумента и инвестиций).

IV. АНАЛИЗ ПОЛИТИКИ И ПРАКТИКИ ПРАВИТЕЛЬСТВ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ ПО СОДЕЙСТВИЮ НПО В ПРОЦЕССЕ ВСТУПЛЕНИЯ В ЕС

Некоммерческие организации Восточной Европы продемонстрировали за последние 10–15 лет поразительные достижения. Начав «с нуля» — с правовой базы, которая либо запрещала их существование, либо превращала их в придаток государственной власти, они сыграли важную роль в демократических процессах, последовавших за падением коммунистического режима в этой части земного шара. Более того, их участие в развитии гражданского общества было существенным вкладом в реализацию экономических, политических, социальных и культурных перемен, которые привели к вступлению государств Восточной Европы в Евросоюз.

Этот факт, с одной стороны, оправдывал «вознаграждение» со стороны правительств. Он обусловливал необходимость государственной поддержки НПО в каждой стране для более активного участия в жизни гражданского общества Евросоюза, в принятии политических решений и в получении доступа к новым источникам финансирования. Естественно, что ожидания НПО были направлены на повышение их роли в формулировании национальных позиций по общеевропейским вопросам. Для этого НПО нужно было укрепить свой потенциал и освоить новые навыки, которых требовала новая политическая обстановка, новые условия финансирования и новые возможности создания партнерств.

С другой стороны, продолжающееся интенсивное участие третьего сектора в различных аспектах процесса вступления в ЕС представлялось совершенно логичным, поскольку правительства еще дальше и больше выигрывали от действий гражданского общества. Помимо собственного интереса правительств, такой подход полностью соответствовал последним европейским тенденциям расширения механизмов социального диалога и общественного участия в процессе принятия решений ЕС.

НПО внесли большой вклад в процесс вступления в ЕС, но они также немало просили взамен, а их сотрудничество с правительством столкнулось с новыми вызовами. Эти вызовы не всегда вели к улучшению взаимодействия. Были приняты некоторые позитивные меры — например, представителей НПО приглашали к участию в консультативных встречах с институтами Евросоюза (Эстония), и обучали по вопросам получения финансирования ЕС (Чешская Республика). Но были использованы не все имеющиеся средства для подготовки национальных НПО к участию в общественной жизни ЕС и для их поддержки в борьбе за более активную роль, а в некоторых случаях даже для обеспечения их выживания и устойчивости.

В этом разделе говорится о позициях правительств вступающих в ЕС стран относительно участия НПО в процессе вступления. Рассматриваются государственные политика и практика поддержки НПО в процессе вступления в ЕС в рамках трех основных направлений: вовлечение НПО в принятие решений на уровне ЕС, помощь НПО в получении финансирования (и со-финансирования ЕС), а также оказание прямой (финансовой и институциональной) помощи НПО для укрепления их жизнеспособности и для содействия более активному участию в европейской жизни.

IV. 1. Входили ли меры по укреплению НПО в разработку государственной политики в процессе вступления в ЕС?

Общее отношение государства к вопросу важности НПО в процессе присоединения было различным в разных странах.

Эстония была хорошим примером осознания правительством необходимости способствовать развитию гражданского общества. Эстонский Совместный консультативный комитет[1] был создан в апреле 2002 г. для содействия процессу присоединения к ЕС. В него вошли представители торговли и промышленности, работодателей, профсоюзов, фермеров и сектора НПО. Это сотрудничество также было призвано помочь подготовке организаций гражданского общества к вступлению в Евросоюз. Диалог и сотрудничество охватывают все экономические и социальные аспекты выполнения Европейского договора. В эстонской делегации СКК представлены следующие структуры: Эстонская торгово-промышленная палата, Сеть некоммерческих организаций Эстонии (NENO), Эстонская конфедерация работодателей (ETTK), Эстонская федерация фермеров, Эстонская ассоциация союзов работодателей (TALO) и Конфедерация профсоюзов Эстонии (EAKL).

Значительно меньшую государственную поддержку получили некоммерческие организации *Польши*. Польские НПО были разочарованы пассивной позицией правительства в привлечении финансирования, которое могло бы быть распределено среди организаций гражданского общества. На правительство возлагается обязанность ведения переговоров, подачи запроса на такое финансирование и управления полученными средствами, общий объем которых зависит, помимо прочего, от потенциала местного третьего сектора с точки зрения учреждений ЕС, занимающихся распределением средств. Польским НПО нужно научиться получать доступ к такому финансированию и находить партнеров для участия в крупных проектах. Эта задача видится еще более неотложной, если принять во внимание тот факт, что финансирование ЕС будет в меньшей степени доступно польским НПО после присоединения. Хотя НПО все же получили значительную помощь от институтов ЕС и европейских некоммерческих сетей, они не ощутили содействия собственного правительства в области повышения институционального потенциала, обучения, поиска партнеров и привлечения финансирования.

Лишь в нескольких странах правительства закрепили на бумаге взятое на себя обязательство серьезно вовлекать НПО в подготовку страны к вступлению в ЕС. Конкретным и выдающимся примером является *Чешская Республика*.[2] Процесс присоединение дал возможность правительству Чехии разработать в качестве одного из направлений своей политики особую форму партнерства. Это часть национальной программы развития и рабочих программ секторов по использованию структурных фондов.[3] Хотя правительство не занимается со-финансированием проектов, поданных в рамках структурных фондов,

1 Эстония на пути к вступлению в ЕС: вызовы и возможности для гражданского общества, выступление Лиины Карр, европейского координатора, на семинаре «Организованное гражданское общество в странах-кандидатах и будущее Европы», Брюссель, 30–31 января 2003, на сайте: http://www.esc.eu.int/pages/en/acs/SCO/future_europe/pays-candidats/docs/intervention_Carr_seminar_en.pdf

2 Информация о возможности участия негосударственных некоммерческих организаций в процессе интеграции Чешской Республики в Европейский Союз: http://wtd.vlada.cz/eng/vybory.htm

3 Подготовлена на основе документов, предоставленных Министерством экологии, Министерством сельского хозяйства, Министерством труда и социального развития, Министерством регионального развития и представителями НПО в рабочих группах отраслевых программ, разрабатываемых этими министерствами.

и не выдает авансовые гранты, оно, тем не менее, сформировало эффективную политическую и институциональную систему содействия НПО как получателям средств ЕС.

Национальный план развития — фундаментальный документ для всех рабочих программ, который создается под эгидой Министерства регионального развития. Основным координирующим органом в экономической и социальной сферах является Комитет по руководству и координации. Один из членов комитета — представитель НПО, назначенный по рекомендации Государственного совета по делам неправительственных некоммерческих организаций. Отдельные главы Национального плана развития обсуждались на публичных семинарах при активном участии представителей НПО.

На этой основе были разработаны и реализованы несколько программ в рамках компетенции различных министерств. Они позволили НПО, ведущим деятельность в определенной области, участвовать в подготовке «плана действий» соответствующего министерства и повысить свои возможности получения финансирования ЕС на данную деятельности.

Например, *Совместная региональная рабочая программа (JROP)* была составлена под эгидой Министерства регионального развития для Европейского фонда регионального развития и Европейского социального фонда. Как основной координирующий орган, ответственный за подготовку региональной политики, была учреждена Комиссия регионального развития. Некоммерческий сектор был представлен в шести из восьми рабочих групп Комиссии, созданных министерством — автором программы. На настоящий момент в программе JROP неправительственные организации названы конечными бенефициарами по следующим приоритетным направлениям: местное развитие людских ресурсов, улучшение экологии муниципалитетов и регионов, возрождение сельской местности и развитие туризма в муниципалитетах и регионах.

Еще одна рабочая программа — *Задача № 2 по развитию г. Праги* — была составлена в рамках Министерства регионального развития для целей использования средств Европейского фонда регионального развития в г. Праге; некоммерческий сектор представлен в Комиссии Совета по развитию г. Праги на основе принципов, аналогичных принципам JROP. Программный документ предусматривает, что НПО будут конечными получателями средств Европейского фонда регионального развития.

По аналогичной схеме НПО участвовали в подготовке нескольких других программ, позволяющих им получить средства ЕС. Вот некоторые из этих программ:

- *Рабочая программа человеческого развития и единый программный документ задачи № 4 по развитию г. Праги*, созданные Министерством труда и социальных вопросов и дающие НПО доступ к средствам Европейского социального фонда.
- *Развитие сельской местности и многофункционального сельского хозяйства* — программа, подготовленная и реализованная Министерством сельского хозяйства и помогающая НПО использовать финансовые ресурсы Европейского фонда развития и гарантий для сельского хозяйства. Основным элементом этой программы является создание местной рабочей группы, способной и уполномоченной разработать стратегию местного развития и обеспечить ее реализацию. Таким образом, местные рабочие группы должны представлять собой хорошо подобранную группу местных партнеров, реально способных реализовать такую стратегию, и роль НПО в такой группе не подвергается никакому сомнению.
- *Рабочая программа по экологии*, подготовленная Министерством экологии и включающая НПО в число получателей финансирования Европейского фонда регионального развития. Принцип партнерства в этой программе осуществляется

путем введения представителей НПО в состав исполнителей проекта, в частности в качестве членов комитета по мониторингу. НПО также участвуют в работе по подготовке стратегической экологической оценки.

В ходе подготовки программных документов, связанных с получением средств структурного фонда, представители чешских НПО составили и подали свои комментарии к этим документам. Были проведены четырнадцать региональных круглых столов, и НПО, работающие в соответствующих регионах, имели возможность прокомментировать документы. В результате круглых столов был получен ряд замечаний и комментариев, которые по нескольким каналам передали авторам программных документов. Однако передаче и использованию комментариев помешало отсутствие в стране единой, согласованной и заранее одобренной системы подачи замечаний. Если бы такая система на национальном уровне была создана, она обеспечила бы необходимые условия для консультаций с представителями НПО.[1]

IV. 2. Государственная поддержка НПО

IV. 2.1. *Укрепление институционального потенциала*

В странах, вступающих в ЕС, получил широкое признание тот факт, что для получения доступа к финансированию до присоединения и, тем более, после присоединения НПО должны укреплять свои институциональные возможности. Укрепление организационного потенциала предполагает обучение планированию проектов и составлению заявок, а также разъяснение неправительственным организациям системы ЕС возможностей их участия в общеевропейских сетях по влиянию на политику. Кроме того, государственная поддержка общего организационного развития — например, помощь во внедрении систем контроля качества для сервисных НПО — также продемонстрировала свою актуальность.

Однако помимо включения такой деятельности в грантовые механизмы по подготовке к вступлению в ЕС — PHARE[2] и другие, правительства сделали недостаточно для повышения институционального потенциала сектора НПО по сравнению с их вложениями в развитие коммерческих предприятий. Существующие примеры вложений в потенциал НПО были инициированы отдельными государственными агентствами или чиновниками, а не результатом скоординированной публичной политики. Например, для НПО Чешской Республики был организован тренинг по процедурам подачи заявок на финансирование ЕС, однако он не был частью общегосударственной политики по вступлению в ЕС или по поддержке гражданского общества, а был реализован отдельными государственными структурами.

Более позитивный пример представляет собой *Венгрия*, где правительством учрежден так называемый **Фонд подготовки заявок**, который оказывает техническое содействие непосредственно местным органам власти, небольшим региональным ассоциациям и

1 Аналогичные системы существуют в странах-членах ЕС (например, в Финляндии), а с недавнего времени — и в Словакии (по решению правительства): www.rokovania.sk. В числе специфических проблем стоит отметить потребность в более четком определении соискателей грантов, конечных бенефициаров и целевых групп (в программных документах на получение средств структурных фондов).

2 Программа PHARE — один из трех финансовых инструментов перед вступлением в Европейский Союз, с финансовой поддержкой которого страны Центральной и Восточной Европы могут надлежащим образом подготовиться для полноценного участия в рамках Европейского Союза. Программа ЕС PHARE была основана в 1989 г., и ее первоначальной целью было предоставление финансовой поддержки Польше и Венгрии в период экономического перехода. Аббревиатура изначального названия этой программы «Poland, Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy» (Помощь на восстановление экономики Польши и Венгрии) — PHARE — и стала названием данного финансового инструмента Европейского Союза.

некоммерческим организациям. Организации, ставящие своей задачей привлечение средств структурных фондов ЕС, получили возможность направить свои идеи в Фонд подготовки заявок, который обеспечивал все необходимое для оформления лучших идей в полноценные заявки на грант, имеющие хорошие шансы на получение финансирования ЕС. В 2003 г. Фонд подготовки заявок помог получить финансирование более чем 500 заявителям, включая местные органы власти и организации гражданского общества, на общую сумму 27 млн. евро. На 2003 г. государство и программа PHARE предоставили каждый по 50% финансирования в Фонд подготовки заявок; благодаря успеху этой инициативы (всего было получено более 2800 идей), правительство решило возобновить программу в 2004 г. на том же уровне финансирования, даже без участия PHARE.

IV. 2.2. *Финансовые средства*

Национальные механизмы финансирования и со-финансирования необходимы не только для устойчивости НПО в целом, но и как условие доступа к средствам ЕС. Структура этих механизмов используется для распределения внешнего финансирования. Например, в Чешской Республике финансовая помощь, предоставляемая Евросоюзом странам-кандидатам в рамках программы «Партнерства присоединения», и соответствующие финансовые механизмы были реализованы как часть отдельной Программы развития гражданского общества и через Фонд развития гражданского общества. Фонд специально с этой целью был основан в Праге в 1992 г. федеральным правительством Чехословакии. К концу 2001 г. в рамках этой программы было распределено 16 770 000 евро.

Эстонский Совместный консультативный комитет, созданный в 2002 г., решил, что и в Эстонии нужно развивать такие механизмы финансирования. Они были необходимы не только для повышения информированности по вопросам присоединения к ЕС и получения доступа к структурным фондам, но и для создания национальной системы со-финансирования и обеспечения участия НПО в обсуждении и принятии решений о финансировании.

Правительство Венгрии избрало другой путь решения проблемы финансового укрепления НПО на пороге вступления в ЕС. Несмотря на то, что в Национальном плане развития и последующих политических документах не упоминалось о роли или важности НПО, венгерское правительство все же подчеркнуло важность поддержки НПО в процессе присоединения к ЕС в своей Государственной стратегии в отношении гражданского сектора (см. Раздел I). Национальный Гражданский фонд, учрежденный с целью укрепления сектора НПО (см. Раздел II. 7), создал специальную коллегию (грантодающий орган) по поддержке НПО, работающих над позиционированием себя и сектора в процессе присоединения.

Кроме того, национальные усилия должны сопровождаться подготовительной работой на уровне ЕС. Европейская комиссия должна помогать не только госслужащим, но и организациям гражданского общества узнать о структурных фондах. Со своей стороны организации гражданского общества должны в будущем эффективно использовать ресурс структурных фондов и вести подготовительную работу, чтобы быть готовыми к со-финансированию и управлению проектами. Для содействия этому Комиссия оказывает поддержку нескольким общеевропейским сетям НПО, которые в свою очередь просвещают и обучают НПО стран-кандидатов по общеевропейским вопросам. В числе этих организаций — Служба действий европейских граждан (ECAS), Европейский совет общественных организаций (CEDAG, www.cedag.net) или проект TRIALOG (www.trialog.or.at), который содействует интеграции НПО из стран-кандидатов, занимающихся вопросами развития, в CONCORD — Европейскую конфедерацию НПО по гуманитарной помощи и развитию.

IV. 3. Усилия государств по применению общеевропейских принципов общественных консультаций и социального диалога

Важный показатель действий государства и реального признание сектора НПО – то, в какой степени государство применяет принципы содействия гражданской активности, процесс консультаций и диалога при формировании своего законодательства.

IV. 3.1. *Вовлечение НПО в процессы принятия решений*

В этой связи можно отметить положительные инициативы в нескольких странах-кандидатах. Например, правительство Венгрии учредило Программу открытого законодательства с целью улучшения качества принимаемых законов путем повышения участия общества в законотворчестве. В проекте нового закона «О законодательстве» отражено несколько элементов, которые представляют собой самую современную практику в европейских законодательных процедурах и которые также часто касаются участия НПО (к примеру, оценка воздействия до и после принятия закона, публикация проекта закона и т.д.). Последние правовые инициативы, касающиеся сектора НПО, такие как закон «О программе Национального гражданского фонда» и законопроект «О добровольчестве» были разосланы широкому кругу НПО в Венгрии и не только активно обсуждались, но, что более важно, отразили в окончательном варианте те замечания и предложения НПО, которые были высказаны в ходе дискуссий.

В Польше правительством в октябре 2002 г. было принято Постановление о социальном диалоге. В преамбуле этого документа признается и подчеркивается важность гражданского общества и организаций, которые формируются внутри гражданского общества. В документе определяется три основных категории социальных партнеров: коллективные представители рынка труда, т. е. профсоюзы и организации работодателей; организованные инициативы граждан, т. е. общественно-полезные ассоциации и фонды; а также группы, представляющие собственные интересы, т. е. профессиональные и коммерческие ассоциации, федерации местного самоуправления.

В постановлении устанавливаются основные правила сотрудничества между правительством и названными социальными партнерами и правила поведения правительства и административных органов во взаимоотношениях с социальными партнерами. В постановлении содержатся важные новаторские процедуры — например, оно обязывает министерства, отвечающие за подачу законопроекта в парламент, не только консультироваться по законопроекту с социальными партнерами, но также наряду с законопроектом представить в парламент краткий обзор сделанных НПО замечаний и обосновать случаи, когда замечание не было учтено в законопроекте.

IV. 3.2. *Содействие представленности НПО в органах Евросоюза*

Усилия НПО направлены на формирование партнерств двух уровней: один — с институтами ЕС, а второй — с сетями европейских некоммерческих организаций. И те, и другие оказали неоценимую помощь в подготовке третьего сектора стран-кандидатов к вступлению в ЕС. Как заявили польские НПО на конференции по построению партнерств между польскими и европейскими НПО, «*Польские неправительственные организации лишь частично участвуют в деятельности на уровне Евросоюза. Они не оказывают влияние на законодательное регулирование в европейском сообществе, хотя оно уже влияет на их деятельность в разных областях... Польский неправительственный сектор незаметен среди НПО Евросоюза... Главными препятствиями являются как недостаток средств, так и недостаточная представленность польских НПО...*»

Важность представительства не только в том, чтобы быть «ближе к источнику», т. е. иметь доступ к информации о финансировании и другой актуальной информации, но и в том, чтобы иметь возможность участвовать в принятии решений, дискуссиях и консультациях.

С учетом этих соображений и был создан Польский офис НПО в Брюсселе по инициативе более десятка крупнейших польских неправительственных организаций, фондов и сетей НПО, работающих в различных секторах. Цель офиса — подготовить польские НПО к вступлению Польши в ЕС. Отчасти задача офиса состоит в том, чтобы облегчить вступление польских организаций в различные европейские сети НПО. Офис НПО в Брюсселе и Варшаве большую часть времени посвящает распространению среди польских НПО информации о политике Евросоюза. Одной из тем, которую офис освещает в своих новостях и бюллетенях, является Конвенция о будущем Европы. Польский офис НПО на данный момент является единственным в Брюсселе представительством неправительственных организаций страны-кандидата.

Чешские НПО принимают участие в политике Евросоюза по различным направлениям (структурной, региональной, сельскохозяйственной), путем участия в формировании политики (предлагая свои замечания) на основе описанной выше политики партнерства, а также будучи конечным бенефициаром или партнерам по грантам и проектам в рамках этой политики (в основном это касается предоставления социальных услуг). К примерам таких активных НПО относятся CpKP (Центр общественной работы), Omega Liberec, SKOK (Постоянная комиссия секторальной конференции), Hnutí Duha (Движение «Радуга»). Чешские НПО также активно работают в местных отделения неправительственных сетей ЕС, а другие решают вопросы, связанные с европейской интеграцией, но они занимаются этим на свои средства.

Также чешские НПО ведут мониторинг соблюдения Чешской Республикой принятых обязательств по приведению законодательства страны в соответствие с общеевропейскими принципами права — *acquis communitaire*. Для этого они отслеживают текущую ситуацию в стране, выпускают доклады, организуют кампании и просветительские мероприятия, а также участвуют в составлении нормативной базы. В настоящее время несколько организаций, участвующих в этой деятельности (например, Чешская ассоциация защиты потребителей, Движение «Радуга», «Дети Земли»), относительно слабы и нередко игнорируются государством и публичными институтами, Но при этом их роль общественного контролера — «сторожевого пса» — незаменима с точки зрения интеграции *acquis communitaire* в национальную систему права и мониторинга соблюдения этих принципов.

II Политика сотрудничества

ПРИМЕРЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ ДОГОВОРОВ И КОНЦЕПЦИЙ

Договор о взаимоотношениях между Правительством и общественным сектором Англии

Представлен Парламенту Министром внутренних дел Ее Величества ноябрь 1998 г.

ОБРАЩЕНИЕ ПРЕМЬЕР-МИНИСТРА

Данный Договор между Правительством и общественным сектором является той основой, которая поможет регулировать наши взаимоотношения на всех уровнях. В нем признается, что государство и общественный сектор играют взаимодополняющие роли в разработке и реализации публичной политики и услуг, при этом государство призвано содействовать общественной деятельности во всех сферах жизни нации.

Работа общественных организаций занимает центральное место в осуществлении миссии Правительства сделать наш век веком благотворительности. Эти организации дают возможность гражданам внести вклад в развитие своих сообществ. Тем самым они способствуют развитию гражданственности, помогают восстановить чувство общности между людьми и вносят важнейший вклад в достижение нашей общей цели построения справедливого общества для всех. Данный Договор призван укрепить взаимоотношения между государством и общественным сектором и является документом как практической, так и символической важности.

Достопочтенный Тони Блэр, член Парламента

ДОГОВОР О ВЗАИМООТНОШЕНИЯХ МЕЖДУ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ И ОБЩЕСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ АНГЛИИ

Совместное вступительное слово Министра внутренних дел и сэра Кеннета Стоу, председателя Рабочей группы общественного сектора Англии по взаимоотношениям с Правительством

Общественный сектор играет важнейшую роль «третьего сектора» общества, который действует наряду с государственными и рыночными структурами. Благодаря вовлечению добровольцев, благодаря тем услугам и поддержке, которую оказывает общественный сектор гражданам и социальным группам, его вклад в жизнь сообществ и гражданского общества неизмерим, неоценим и незаменим.

Данный Договор призван создать новый подход к партнерству между Правительством и общественным сектором. Он образует основу, на которой взаимодействие сможет осуществляться иначе и лучше, чем раньше.

У государства и общественных организаций много общих стремлений, таких как создание общества для всех и преодоление социального отторжения, приверженность общественной жизни и поддержка развития здоровых сообществ. Данный Договор — исходная точка для развития нашего партнерства на основе общих ценностей и взаимного уважения.

Рабочая группа общественного сектора по взаимоотношениям с Правительством провела широкие консультации с целью выяснить взгляды сектора на разработку такого Договора. Мы очень рады, что в Договоре отражены основные соображения, высказанные в ходе консультаций, и хотим поблагодарить многие тысячи общественных организаций — участников процесса консультаций. Мы надеемся, что для этих организаций и для получателей их услуг результатом Договора станут более эффективные и плодотворные отношения с государством.

Мы намерены далее развивать заложенную основу взаимодействия путем разработки кодексов наилучшей практики для ключевых сфер деятельности и путем тесного сотрудничества с Ассоциацией местного самоуправления и с другими структурами для содействия принятию этих принципов и взаимных обязательств на местном уровне. Мы надеемся, что к моменту нашего первого годового отчета Парламенту в 1999 г. в этом направлении уже будет достигнут значительный прогресс.

Достопочтенный Джек Стро, член Парламента **Сэр Кеннет Стоу**

СТАТУС ДОГОВОРА

1. В Англии Договор был составлен совместными усилиями после широких консультаций с общественным сектором и государственными ведомствами. Договор намеренно составлен так, чтобы его положения не были исчерпывающими, поскольку ввиду многообразия общественного сектора и видов его деятельности такой Договор должен восприниматься лишь как общая основа и механизм обеспечения взаимодействия между Правительством и общественным сектором.

2. Данный договор — меморандум о взаимоотношениях между Правительством и общественным сектором. Он не является правовым документом, имеющим силу закона и обязательным для исполнения. Авторитетность этого документа опирается на его одобрение Правительством и общественным сектором в процессе проведенных консультаций. Первоначально действие Договора будет распространяться на центральные государственные ведомства, включая региональные министерства, а также подведомственные им исполнительные агентства (в принципе применительно ко всем исполнительным агентствам, а на практике — к тем из них, у которых существуют взаимоотношения с общественным сектором). Договор будет применим ко всему спектру организаций общественного сектора. В *Приложении А* приводится описание процесса разработки Договора.

3. Договоры такого рода разработаны и в других частях Соединенного Королевства. В рамках выполнения Договора будут подготовлены разъяснения по вопросам действия Договора в отношении тех государственных ведомств и исполнительных агентств, сфера ответственности которых распространяется на несколько частей Соединенного Королевства.

ОБЩЕЕ ВИДЕНИЕ

4. Данный Договор явился результатом доклада комиссии Дикина «Будущее общественного сектора» и программного документа «Строим будущее вместе», подготовленных Правительством в период, когда оно было в оппозиции. В обоих документах сделан вывод о том, что Правительство и общественный сектор выполняют ряд взаимодополняющих функций и привержены общим ценностям, и что было бы желательно заключить Договор, который еще более содействовал бы взаимопониманию и развитию взаимоотношений между ними. Договор является выражением приверженности Правительства и общественного сектора идее работы в партнерстве на благо общества и для развития и поддержки общественной деятельности. В рамках этого процесса Договор провозглашает ряд принципов и взаимных обязательств, призванных лечь в основу взаимоотношений между Правительством и общественным сектором Англии.

5. В основе Договора лежит принцип, согласно которому общественная деятельность служит фундаментом для развития демократического общества для всех и преодоления социального отторжения. Общественные объединения, как независимые некоммерческие организации, обладают уникальной ценностью для общества и играют роль, отличную как от государственных, так и от рыночных структур. Создавая возможности для добровольчества, эти организации помогают гражданам внести свой вклад в жизнь общества и в развитие своих сообществ. Тем самым они мобилизуют и используют в своей работе умения, интересы, убеждения и моральные ценности отдельных людей и групп. Правительство и общественный сектор признают и ценят важный вклад добровольцев в благополучие нашего общества и роль общественных организаций, помогающих людям сделать этот вклад.

6. Общественные организации вносят значительный, буквально не поддающийся измерению вклад в развитие общества и социальной, культурной, экономической и политической жизни нации. Они прокладывают путь в будущее, вовлекая пользователей в разработку и оказание услуг, и часто выступают от имени тех, чей голос иначе не был бы услышан. При этом они содействуют равенству и многообразию. Они помогают бороться с бедностью, повышать качество жизни и преодолевать социальное отторжение. Общественный сектор также непосредственно вносит важный вклад в национальную экономику.

7. В Договоре признано, что эти качества сектора приносят огромную пользу обществу и что государство может сыграть позитивную роль как в содействии добровольчеству, так и в поддержке общественных организаций. Масштабы и характер деятельности общественных организаций таковы, что на них может повлиять — положительно или отрицательно — любой закон или постановление, принятые Правительством. Данный Договор будет способствовать тому, чтобы влияние всегда было положительным.

ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

8. Ниже приводятся общие принципы, разделяемые обеими сторонами и лежащие в основе Договора.

8.1. Добровольческая деятельность — важнейший элемент демократического общества.

8.2. Независимый и многообразный общественный сектор имеет фундаментальное значение для благополучия общества.

8.3. При разработке и реализации публичной политики и услуг Правительство и общественный сектор играют разные, но взаимодополняющие роли.

8.4. Работа в партнерстве над общими целями и задачами дает дополнительный позитивный эффект. Проведение содержательных консультаций позволяет строить взаимоотношения, способствует разработке более эффективной политики, помогает улучшить организацию и реализацию услуг и программ.

8.5. У правительства и общественного сектора разные формы отчетности перед обществом, различен и круг лиц, перед которыми они несут ответственность за свою работу, но общим для обеих сторон являются требования добросовестности, объективности, подотчетности, открытости, честности и лидерства.

8.6. Общественные организации по закону имеют право проводить кампании для продвижения своих целей.

8.7. Правительству принадлежит, помимо прочего, важная роль в финансировании некоторых общественных организаций. Финансирование может стать важным элементом взаимоотношений между государством и общественным сектором.

8.8. И правительство, и общественный сектор признают важность создания равных возможностей для всех людей, независимо от расы, возраста, инвалидности, пола, сексуальной ориентации и религии.

ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПРАВИТЕЛЬСТВА

9. Ниже приводятся обязательства, которые берет на себя Правительство.

Независимость

9.1. Признавать и поддерживать независимость сектора, включая право в рамках закона проводить кампании, комментировать политику Правительства и оспаривать эту политику, независимо от получения государственного финансирования, а также принимать решения и управлять своими делами.

Финансирование

9.2. Учесть рекомендации, приведенные в отчете Рабочей группы по совершенствованию регулирования «Доступность государственного финансирования для общественного сектора» (в котором идет речь о необходимость большей пропорциональности, целенаправленности, последовательности и прозрачности в государственных программах финансирования), и уделить особое внимание концепции стратегического финансирования, которая обеспечит постоянную возможность для общественных организаций реагировать на инициативы Правительства.

9.3. Разработать в процессе консультаций с сектором кодекс лучшей практики, где для государственных ведомств определялись бы принципы предоставления финансирования общественным организациям. Это будет способствовать:

(a) распределению ресурсов на основе четких и логичных критериев, включая требование эффективного расходования средств;

(b) принятию такой политики финансирования, которая учитывала бы цели общественных организаций и их потребность работать эффективно с минимальными затратами;

(c) внедрению единого прозрачного порядка согласования и оценки целей, показателей эффективности работы и связанных с ними плановых показателей; быстрого перечисления средств; анализа финансовой поддержки; консультаций по изменению позиций финансирования, а также своевременного — желательно еще до окончания текущего грантового периода — информирования общественных организаций о перспективах дальнейшего финансирования;

(d) признанию пользы долгосрочного, многолетнего финансирования — во всех случаях, когда это уместно — как основы для долгосрочного планирования и финансовой стабильности.

9.4. Признать важность инфраструктуры для общественного сектора и добровольчества и — во всех случаях, когда это уместно — поддерживать развитие такой инфраструктуры на национальном, региональном и местном уровнях.

Разработка политики и проведение консультаций

9.5. Проводить экспертизу новой политики и процедур, особенно на стадии их разработки, чтобы в максимальной степени учесть их потенциальное влияние на общественный сектор.

9.6. С учетом соображений неотложности, чувствительности или конфиденциальности информации (например, при подготовке рекомендаций для министров) консультироваться с сектором по вопросам, которые могут повлиять на его деятельность, особенно в случаях, когда Правительство предлагает сектору принять на себя новую роль и обязанности — к примеру, взять на себя оказание услуг, обычно оказываемых государственными структурами. Такие консультации должны проводиться заблаговременно, с установлением разумных сроков для ответа, учитывая, что организации в свою очередь должны

проконсультироваться с пользователями услуг, получателями помощи (бенефициарами) и другими заинтересованными сторонами.

9.7. Конструктивно учитывать особые потребности, интересы и особый вклад тех организаций общественного сектора, которые представляют женщин, меньшинства и группы, подверженные социальной изоляции.

9.8. В рамках закона и требований, предъявляемых к исполнению государственных обязанностей, уважать конфиденциальность информации, предоставляемой общественным сектором на условиях неразглашения.

9.9. Совместно с сектором разработать кодекс оптимальной практики проведения консультаций, оценки и реализации политики. Он будет основан на общих рекомендациях по оценке воздействия и качества консультаций, разработанных секретариатом кабинета министров.

Совершенствование государственного управления

9.10. Способствовать эффективным рабочим взаимоотношениям, последовательности подходов, а также оптимальной практике взаимодействия между Правительством и сектором, особенно по вопросам, затрагивающим сферу ответственности нескольких ведомств.

9.11. Придерживаться принципов открытого государственного управления (при котором государство стремится по возможности публиковать все принятые решения и выявленные факты) и оптимального регулирования.

9.12. Ежегодно оценивать ход выполнения Договора совместно с сектором.

9.13. Содействовать принятию Договора другими органами публичной власти.

ОБЯЗАТЕЛЬСТВА, ПРИНИМАЕМЫЕ НА СЕБЯ ОБЩЕСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ

10. Обязательства, принимаемые на себя общественным сектором, приведены ниже.

Финансирование и отчетность

10.1. Поддерживать на высоком уровне стандарты управления и этические нормы, соблюдать обязательства отчетности перед донорами и пользователями. Соблюдать правила отчетности благотворительных организаций, когда это применимо.

10.2. Уважать закон и отвечать за законность своих действий, а в случае благотворительных организаций — следовать рекомендациям Комиссии по благотворительности, включая рекомендации относительно политической деятельности и проведения кампаний.

10.3. Разработать стандарты качества работы, адекватные для своей организации.

Разработка политики и проведение консультаций

10.4. Обеспечить информирование пользователей, добровольцев, членов и сторонников организации, а также проводить консультации с ними, когда это уместно, по вопросам своей деятельности и принципиальных позиций в случае обращения к Правительству или ответа на запрос Правительства, при этом точно отражая мнения, выраженные пользователями и др. в ходе консультаций.

10.5. Уважать конфиденциальность информации, предоставляемой Правительством на условиях неразглашения.

Оптимальная практика

10.6. Содействовать эффективным рабочим взаимоотношениям с Правительством, другими агентствами, а также между организациями общественного сектора.

10.7. Во всех случаях, когда это возможно, вовлекать пользователей в планирование видов деятельности и услуг и управление ими.

10.8. Принять политику содействия лучшей практике и равным возможностям в отношении деятельности, занятости, участия добровольцев и оказания услуг.

10.9. Ежегодно оценивать ход выполнения Договора совместно с Правительством.

ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ИНИЦИАТИВНЫХ ГРУПП МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ И ОРГАНИЗАЦИЙ ЧЕРНОКОЖЕГО НАСЕЛЕНИЯ И ЭТНИЧЕСКИХ МЕНЬШИНСТВ

11. Хотя принципы и обязательства, содержащиеся в данном Договоре, касаются всех организаций общественного сектора, необходимо уделять особое внимание специфическим потребностям, интересам и вкладу инициативных групп местных сообществ и общественных организаций чернокожего населения и этнических меньшинств.

12. Инициативные группы местных сообществ, которые объединяет общее дело или общий интерес, часто основаны на взаимопомощи членов сообщества и, как правило, организованы силами добровольцев. Взаимодействуя с государством, они чаще всего имеют дело не с центральным правительством, а с местными органами управления. Тем не менее, и на них может прямо или косвенно влиять принимаемое законодательство и изменения социальной политики Правительства. Важно учитывать особые потребности и интересы инициативных групп местных сообществ, поскольку у них может быть иная точка зрения и иные актуальные проблемы, чем у других общественных организаций. Будет разработан кодекс оптимальной практики, призванный учитывать и отражать такие особенности.

13. Работая с широким кругом социальных групп и сообществ, многие общественные организации чернокожего населения и этнических меньшинств, тем не менее, не ощущают себя частью традиционных структур общественного сектора. Данный договор призван создать основу для того, чтобы поддержка таких организаций и взаимодействие с ними встали в один ряд с другими важными вопросами как для Правительства, так и для общественного сектора. В частности, необходимо выделить ресурсы на поддержку инфраструктурных организаций чернокожего населения и этнических меньшинств, поскольку задача инфраструктурных организаций — повысить эффективность работы общественных организаций данной категории на национальном, региональном и местном уровнях.

Необходимо также принять меры к тому, чтобы и Правительство, и общественный сектор создали возможность для организаций чернокожего населения и этнических меньшинств непосредственно принимать участие в партнерствах, консультациях и в процессе принятия решений. Это поможет таким организациям развить и реализовать свой потенциал. Эти вопросы будут решены путем принятия специального кодекса оптимальной практики, отражающего особые потребности и обстоятельства деятельности организаций чернокожего населения и этнических меньшинств.

Урегулирование разногласий

14. Договор создает общую основу для укрепления взаимоотношений между Правительством и общественным сектором. По мере возможности стороны должны урегулировать между собой любые разногласия по вопросам его применения. В помощь этому процессу по согласию сторон в урегулировании может участвовать посредник, в том числе путем выражения своего мнения. В тех случаях, когда поведение, противоречащее положениям Договора, квалифицируется как недобросовестное управление, может быть подана жалоба в обычном порядке парламентскому уполномоченному по административным вопросам. В будущем, на основе накопленного опыта, Правительство рассмотрит вопрос о целесообразности усиления процедуры рассмотрения жалоб в связи с данным Договором и реагирования на такие жалобы.

ДАЛЬНЕЙШЕЕ РАЗВИТИЕ ПОЛОЖЕНИЙ ДОГОВОРА

15. Договор как рамочный документ является исходной точкой, а не завершением процесса. Правительство и общественный сектор привержены идее совместной работы по дальнейшему развитию его сферы применения и эффективности. Как часть этого процесса будут подготовлены кодексы лучшей практики по вопросам финансирования, проведения консультаций и оценки политики, добровольчества, инициативных групп местных сообществ, включая религиозные общины, а также организаций чернокожего населения и этнических меньшинств.

16. Как часть процесса реализации будут проводиться ежегодные встречи Правительства и представителей общественного сектора по оценке выполнения и дальнейшего развития положений Договора. Отчеты о таких встречах будут публиковаться и храниться в Парламентской библиотеке.

17. Как отмечено в п. 2 Договора, первоначально действие Договора будет распространяться на центральные государственные ведомства, включая региональные министерства, а также подведомственные им исполнительные агентства. Правительство намерено активно содействовать распространению действия Договора на другие органы публичной власти, например, вневедомственные государственные органы и на органы местного самоуправления, которым будет рекомендовано принять и адаптировать Договор в соответствии с характером их взаимоотношений с общественным сектором.

ПРОЦЕСС СОЗДАНИЯ ДОГОВОРА

1. Импульс для создания Договора был дан в докладе комиссии Дикина «Будущее общественного сектора» и программного документа «Строим будущее вместе», опубликованных Правительством в период, когда оно было в оппозиции. Комиссия Дикина пришла к выводу, что Правительство должно признать легитимность разнообразных функций общественного сектора и свою обязанность способствовать его благополучию. Комиссия предложила заключить соглашение между представителями Правительства и сектора, где были бы заложены основные принципы будущих взаимоотношений. В документе «Строим будущее вместе» говорилось о том, что Договор, с изложением общих принципов взаимодействия, является необходимой основой партнерства между Правительством и сектором.

2. Надзор за выполнением Договора со стороны Правительства будет осуществлять группа министров во главе с Министром внутренних дел. В группе представлены сле-

дующие ведомства: Министерство внутренних дел, Министерство по делам культуры, СМИ и спорта, Министерство образования и занятости, Министерство окружающей среды, транспорта и регионов, Министерство здравоохранения, Министерство социальной защиты, Министерство по делам Шотландии, Министерство по делам Уэльса и Министерство по делам Северной Ирландии. Комиссия по благотворительности имеет статус наблюдателя. Цель группы министров — осуществлять надзор и мониторинг выполнения Договора, содействовать его принятию другими органами публичной власти, способствовать единому подходу министерств к вопросам общественных организаций, добровольчества и инициатив местных сообществ, а также развивать эффективное общение и обмен информацией между государством и общественным сектором.

3. Была создана Рабочая группа общественного сектора по взаимоотношениям с Правительством для поиска путей укрепления взаимоотношений между сектором и Правительством на территории Англии. Группа состоит из представителей ведущих зонтичных структур общественного сектора, включая представителей инициативных групп и организаций местных сообществ, добровольческих организаций, Советов по добровольной службе, Национального совета общественных организаций и организаций чернокожего населения и этнических меньшинств. Председатель Рабочей группы — сэр Кеннет Стоуб, член Попечительского совета Фонда Карнеги в Великобритании.

4. Целями создания Рабочей группы общественного сектора были: проведение детального анализа Договора, консультации с другими общественными организациями относительно его содержания и осуществление связи с Правительством. Была также создана «референтная группа», куда вошли представители 65 общественных организаций, чтобы давать обратную связь о действиях Рабочей группы до и во время дискуссий с Правительством. Обратная связь, полученная от референтной группы, использовалась как основа для подготовки проекта консультативного документа, который в ходе консультаций широко распространялся среди общественного сектора и был дополнен серией семинаров и мероприятий на всей территории Англии. Процесс консультаций Рабочая группа считала ключевым фактором своего статуса и признания.

5. Консультативный документ был разослан широкому кругу представителей общественного сектора для комментариев. При этом, поскольку процесс разработки Договора происходил параллельно по двум направлениям, Правительство также проводило консультации со всеми министерствами. Структура и содержание консультативного документа сформировали основу Договора между Правительством и общественным сектором.

Специальные консультации

6. Количество общественных организаций и групп в Англии составляет, по приблизительным подсчетам, несколько сотен тысяч. Сюда входят членские организации, в которых жители местного сообщества добровольно трудятся на благо других, организации по проведению кампаний, группы взаимопомощи, досуга и творчества. Коалицией общественного сектора были проведены специальные консультации с представителями общественных организаций и групп, а также их национальных ассоциаций, продемонстрировавшие, что эти объединения при всей своей разнородности имеют особую важность для существования независимого, демократического и свободного общества. Наряду с многочисленными сферами общих интересов в рамках традиционного общественного сектора, консультации также выявили немало расхождений вследствие различий в приоритетах, принципах организации и этических установках общественных объединений.

7. Консультации показали, что хотя значительная часть работы общественных объеди-

нений осуществляется на местном уровне, решения, принятые на национальном уровне, нередко воздействуют на обстановку, в которой осуществляют свою деятельность организации местных сообществ. В частности, был сделан вывод о том, что в Договоре должны прозвучать понимание и признание необходимости адекватных процедур и консультаций, вопросы пропорциональности и развития институционального потенциала, а также тот факт, что в группах местных сообществ нет профессиональных менеджеров, и управляют ими добровольцы. В связи с этим следует признать необходимость особого кодекса лучшей практики. В процессе консультаций выяснилось мнение многих групп местных сообществ о том, что в силу их особой природы и обстоятельств такие объединения следует признать как отдельный сектор.

8. Специальные консультации были также проведены *Sia* — национальным агентством развития общественных организаций чернокожего населения. В результате выяснилось, что общественный сектор чернокожего населения состоит из разнообразных организаций и групп, оказывающих различные услуги и образующих сети поддержки. Однако создалось впечатление, что эти организации столкнулись с целым рядом препятствий, и их развитию помешало недостаточное признание их роли и потенциала. Особую озабоченность вызывали недостаток финансирования и сложившееся впечатление, что другие организации не хотят включать в число своих партнеров организации чернокожего сообщества. Некоторые выразили мнение, что для учета их запросов лучше всего было бы заключить отдельный договор между Правительством и организациями чернокожего населения. Они выразили готовность в полной мере участвовать в процессе консультаций с Правительством и подчеркивали необходимость того, чтобы Договор отражал их особые потребности и обстоятельства. Результаты этих консультаций были учтены при разработке Договора на национальном и местном уровне. Доклад о проведенных консультациях можно получить в агентстве *Sia* (Winchester House, 9 Cranmer Road, London SW9 6EJ).

Данная публикация и дополнительная информация размещены на сайте Договора:

www.thecompact.org.uk
www.homeoffice.gsi.gov.uk/comrace/active/compact/publications.html

Для получения этой или других публикаций на бумажных носителях следует обращаться по адресу:
Compact Working Group
c/o NCVO
Regents Wharf
8 All Saints Street
London N1 9RL
Tel: 0207 520 2454

E-mail: compact@ncvo-vol.org.uk

Active Community Directorate
Home Office
3rd Floor

Allington Towers
19 Allington Street
London SW1E 5EB
Tel: 0207 035 5397
E-mail: public_enquiry.acu@homeoffice.gsi.gov.uk

Договор между государством и общественным сектором Уэльса

ВВЕДЕНИЕ

Правительство намерено признавать, ценить и содействовать развитию общественного сектора в ходе формирования реального партнерства с ним. В данном Договоре провозглашены общие принципы и ценности, на которых будут основаны взаимоотношения между государством и общественным сектором Уэльса. В данном Договоре понятие «общественный сектор» включает в себя общественные организации, а также добровольческие инициативы.

РЕАЛИЗАЦИЯ, МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Данный Договор является соглашением между Правительством и общественным сектором Уэльса. В его основе — политика и процедуры, которые данным документом обязуется соблюдать Правительство. Договор будет рекомендован Национальной ассамблее как основа для разработки Программы взаимодействия с общественным сектором.

Форум Министерства по делам Уэльса и общественного сектора Уэльса, организованный при поддержке подразделения Министерства Уэльса по взаимодействию с общественным сектором, согласует план действий с указанием конкретных мер по реализации данного Договора, включая целевые показатели и сроки, которые будут служить критериями выполнения Договора.

Оценка выполнения и воздействия Договора и плана действий будут проводиться ежегодно с представлением отчета министру, ответственному за взаимодействие с общественным сектором Уэльса, и Рабочей группе по делам общественного сектора при Министерстве.

ЦЕЛЬ ДОГОВОРА

Цели, которые стоят перед Правительством при разработке Договора, изложены в документе «Строим будущее вместе — политика Лейбористской партии в области партнерства между Правительством и общественным сектором» (1997 г.). Это следующие цели:

1. Содействовать лучшей практике и сотрудничеству при принятии решений и при оценке деятельности, особенно в отношении организаций, получающих государственное финансирование на оказание услуг населению.

2. Способствовать созданию и развитию общественных и благотворительных организаций не только путем финансовой поддержки, но и путем сотрудничества и обучения.

3. Поощрять добровольческие инициативы и идею добровольчества как неотъемлемой части гражданственности.

4. Поощрять деятельность зонтичных организаций и сотрудничество между такими организациями.

5. Признать особые потребности и уникальный вклад различных общественных групп, организаций инвалидов и общественных организаций в сельской местности, в качестве примера.

6. Содействовать все более активному вовлечению граждан разных возрастных групп в общественную деятельность. Она должна восприниматься как элемент формирования гражданственности у молодежи. Нельзя также недооценивать вклад людей старшего возраста с их жизненным опытом. Многие организации опираются на своих пожилых участников с их приверженностью делу и многие молодые люди посвящают свою инициативу и энергию общественной работе, однако потенциал общественной активности на том и на другом конце возрастной шкалы реализован не полностью.

7. Принять меры к тому, чтобы Правительство учитывало при проведении оценок и признавало именно те факторы и явления, которые имеют существенное значение, — как внутри государственных структур, так и в отношениях между государством и неправительственными организациями.

8. Провести проверку координации взаимодействия всех государственных ведомств с общественным сектором.

9. Проводить тщательную оценку, включая консультации с соответствующими общественными организациями, потенциального воздействия на сектор в случае изменения государственной политики.

ОБЩИЕ ЦЕННОСТИ

Правительство и общественный сектор привержены общим ценностям относительно роли граждан и сообществ в современной демократической стране, и эти ценности лежат в основе всех аспектов данного Договора. Обе стороны согласны с тем, что нашей целью является создание гражданского общества, в котором:

- созданы равные возможности для всех членов общества, независимо от расы, цвета кожи, пола, сексуальной ориентации, возраста, матримониального статуса, наличия инвалидности, предпочитаемого языка общения, религии и семейных/домашних обязанностей;
- всем дано право и возможность участвовать в экономической, социальной и культурной деятельности;
- граждан поощряют к участию в развитии своих сообществ и создают возможности для этого;
- инициатива граждан является основой формирования лидерства и укрепления демократии на местном уровне;
- объединены государственный, частный и общественный сектор, а для наиболее эффективного решения проблем опирается на партнерство между этими тремя секторами.

Правительство и общественный сектор договариваются о том, что их взаимоотношения должны быть основаны на честности, доверии и взаимном уважении.

Правительство и общественный сектор договариваются о том, что партнерство означает

совместную работу по достижению ряда общих целей на основе равенства в отношении имущественных, авторских и иных прав, принятия решений и признания вклада каждой из сторон в общее дело.

ПРАВИТЕЛЬСТВО, ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ, ДОБРОВОЛЬЧЕСКИЕ ИНИЦИАТИВЫ

ПРИЗНАНИЕ

Правительство признает:

- широкий спектр и многообразие добровольческой деятельности во всех сферах жизни общества; вклад, который вносят общественные организации и добровольцы в экономику, социальное развитие, защиту экологии и культурную жизнь Уэльса, а также их роль в формировании и реализации публичной политики;
- что общественные организации являются независимыми, самостоятельно определяют свои приоритеты и управляют своими делами;
- что добровольчество — это деятельность, при которой человек посвящает свое время и силы работе на благо общества и местного сообщества, защите окружающей среды или помощи лицам, не являющимся членами его/ее семьи; добровольчество является результатом свободного выбора и не преследует финансовой выгоды;
- что общественные организации обязаны представлять интересы своих членов/сообществ;
- что общественные организации действуют в рамках своих уставных принципов и подотчетны своим членам, а также лицам и сообществам, с которыми работают.

Правительство берет на себя следующие обязательства:

- назначить министра, ответственного за интересы добровольцев и общественных организаций;
- разработать в рамках консультаций с общественным сектором:
  - политику партнерства с общественными организациями и мер поддержки такого партнерства;
  - политику по добровольчеству и мер поддержки добровольчества;
  - политику по развитию сообществ и мер поддержки такого развития.

ПРИЗНАНИЕ

Общественный сектор признает важную стратегическую роль государства в разработке и реализации публичной политики и услуг населению.

Общественный сектор признает нормативно-правовую и финансовую основу деятельности государственного сектора.

Общественные организации и добровольческие инициативы признают свою обязанность отчитываться о своей деятельности перед различными заинтересованными сторонами, включая:

- членов организации или группы;
- лиц, пользующихся их услугами;

- сообщества, в которых они работают;
- общество в целом и структуры, оказывающие финансовую поддержку деятельности организаций;
- регулирующие органы, которые осуществляют надзор за их деятельностью.

Общественные организации и добровольческие инициативы берут на себя обязательство выработать четкие процедуры и сформировать структуры, которые позволят им обеспечить такую отчетность.

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО

ПРАВИТЕЛЬСТВО

Представительство

Правительство признает, что общественные организации обязаны представлять интересы своих членов, а также лиц и сообществ, с которыми работают. Правительство признает право организаций проводить кампании в поддержку этих интересов в рамках существующего законодательства.
Правительство принимает на себя обязательства:

- учредить и согласовать процедуру консультаций по изменению существующей и разработке новой политики, касающейся общественных организаций или добровольческих инициатив, включая:
    - создание постоянно действующих переговорных площадок между общественными организациями/добровольческими инициативами и государственными ведомствами для содействия взаимопониманию на ранних этапах и участию общественного сектора в разработке политики;
    - создание процедуры консультаций, которая выделяла бы достаточно времени для более широкого обсуждения вопросов с членами сетей и пользователями услуг;
    - признание роли зонтичных структур и посредников, содействующих ходу консультаций;
    - организацию обратной связи с респондентами в отношении ответов на вопросы и результатов консультаций;
    - создание возможностей для сектора продолжать участие на этапах реализации и оценки политики.

ОБЩЕСТВЕННЫЙ СЕКТОР

Представительство

Многие общественные организации и добровольческие инициативы участвуют в представлении интересов конкретных групп или продвижении общественно значимых вопросов и проводят кампании в их поддержку. *Общественные организации и добровольческие инициативы берут на себя обязательства:*

- определить и продемонстрировать, каким образом они представляют декларируемые интересы;
- консультироваться со своими членами/сообществами и без искажений представлять их точку зрения в ходе обращений к Правительству или консультаций с Правительством;
- принять меры к тому, чтобы информация, представленная Правительству, была

точной и основанной на результатах исследований, проведенных объективно и непредвзято;

- при проведении кампании от имени своих членов/сообществ учитывать законодательные и уставные рамки деятельности организации.

Если организация претендует на ведущую роль в представлении определенных интересов, она должна быть готова в разумные сроки реагировать на запросы Правительства по данной тематике в соответствии с имеющимися у организации ресурсами.

ПАРТНЕРСТВО

ПРАВИТЕЛЬСТВО

Партнерство

Правительство признает, что общественный сектор и добровольцы работают в разных областях, выполняя различные роли и внося свой уникальный вклад в достижение целей.

Правительство принимает на себя обязательства:

- создавать условия для работы в партнерстве с общественными организациями и добровольческими инициативами в общественном, государственном и частном секторе во всех соответствующих сферах публичной политики;
- содействовать партнерствам между государственным и общественным сектором посредством политики и стратегий финансирования;
- содействовать роли общественного сектора в деятельности государственного (публичного) сектора, включая вневедомственные государственные органы;
- рекомендовать государственным органам назначать из числа руководства ответственного за взаимодействие с общественным сектором;
- пропагандировать дух и принципы Договора во взаимодействии с местными органами власти и с Ассоциацией местного самоуправления Уэльса;
- вести диалог с организациями по разработке из долгосрочных целей;
- проводить экспертизу всех существенных изменений политики во всех областях на предмет воздействия таких изменений на общественный сектор, добровольчество и интересы сообществ.

ОБЩЕСТВЕННЫЙ СЕКТОР

Партнерство

Общественные организации и добровольческие инициативы признают ценность работы в партнерстве для решения проблем в обществе и улучшения качества жизни всех членов общества. Общественные организации признают, что реальное партнерство приносит пользу всем участникам и налагает на них определенные обязанности.

Общественные организации и добровольческие инициативы обязуются:

- развивать партнерский подход в отношениях с государством и его структурами в сферах, где такое партнерство взаимовыгодно;
- сотрудничать с государственными ведомствами при определении порядка совместной работы;
- проявлять активность и инициативу в информировании Правительства о ходе и результатах своей работы, которые могут быть актуальными для формирования политики и практики;
- содействовать Правительству в расширении источников информации и круга

партнеров, особенно среди социальных групп, интересы которых представлены недостаточно;

- разрабатывать и распространять новаторские подходы к оказанию услуг, исходя из потребностей и обстоятельств получателей услуг;
- обеспечивать высокое качество и эффективность по затратам при оказании услуг путем создания систем гарантии качества и отчетности перед пользователями.

РЕСУРСЫ

ПРАВИТЕЛЬСТВО

Ресурсы

Правительство признает, что его политика в отношении общественной организации, добровольчества и развития сообществ должна включать в себя меры финансовой поддержки сектора. Уровень таких мер будет зависеть от наличия ресурсов, а финансирование будет распределяться на приоритетные цели. Правительство также признает свою роль в обеспечении общественному сектору справедливого и приемлемого доступа к другим источникам финансирования в рамках государственных или европейских программ в Уэльсе.

Государство намерено установить и поддерживать процедуры, обеспечивающие наилучшую признанную практику администрирования грантовых программ как государственными структурами, так и агентствами, администрирующими гранты от имени государства, причем такая практика включает в себя:

- четкость целей грантовых программ и критериев участия в них;
- прозрачность и объективность административных процедур и процесса оценки;
- логическую связь между различными программами финансирования;
- меры, помогающие общественным организациям выполнить предъявляемые к ним нормативно-правовые требования;
- систему согласования актуальных целей программ и критериев эффективности, соизмеримых с уровнем финансирования, на основании которых будет осуществляться мониторинг и оценка организации;
- постепенный переход к выдаче трехлетних грантов на нужды организации с целью содействия эффективному долгосрочному планированию деятельности;
- эффективные механизмы межведомственного взаимодействия в области грантового финансирования деятельности, которая выходит за рамки ответственности одного ведомства;
- эффективное целевое распределение ресурсов.

Правительство также обязуется пропагандировать оптимальную практику среди других доноров, предоставляющих финансирование.

ОБЩЕСТВЕННЫЙ СЕКТОР

Ресурсы

Общественный сектор признает, что получение государственного финансирования влечет за собой ответственность перед финансирующим органом и населением, получающим оказываемые услуги.

Общественный сектор обязуется следовать признанным кодексам практики использования и администрирования государственных средств в соответствии с масштабами финансирования и деятельности, куда входит:

- четкая и эффективная политика найма, системы управления и процедуры;
- эффективные и соответствующие масштабам деятельности системы управления, контроля, отчетности, этических норм и финансового аудита;
- системы планирования и выполнения рабочих программ;
- системы мониторинга и оценки деятельности исходя из достижения согласованных целей;
- системы обеспечения качества и отчетности перед пользователями, включая процедуру рассмотрения жалоб;
- политика обеспечения равных возможностей как при приеме на работу, так и при оказании услуг;
- публичное признание поддержки, получаемой от Правительства.

Организации, участвовавшие в разработке Договора

Wales Volunteering Forum
Council for Wales of Voluntary Youth Services
National Association of Citizens Advice Bureaux Wales
Housing Forum Cymru
National Federation of Women's Institutes (Wales)
Social Care Network
Mewn Cymru
Children in Wales
Wales Wildlife and Countryside Link
Age Concern Wales
Centre for Visual Arts
Environment Wales
Lloyds TSB Foundation
Black Voluntary Sector Network
Gwent Wildlife Trust
Voluntary Arts Network
Tenants Participation Advisory Service
The Wales Co-operative Development and Training Centre
Wales Assembly of Women
Antur Waunfawr
Save the Children Fund
British Trust for Conservation Volunteers
The Arts Factory
Butetown History and Arts Project
Wales Association of County Voluntary Councils
Wales Council for Voluntary Action
The Development Trusts Association
Chwarae Teg
Wales Association of Volunteer Bureaux
Arts Council of Wales
Wales Youth Agency
National Audit Office
CADW
Welsh Office
Voluntary Sector Branch
Welsh Office
Cathays Park
Cardiff
CF1 3NQ
Wales Council for Voluntary Action (WCVA)
Llys Ifor
Crescent Road
Caerphilly CF83 1XL
Registered charity number 218093

Программа сотрудничества между правительством Республики Хорватия и неправительственным некоммерческим сектором Республики Хорватия

Принята Правительством Республики Хорватия на заседании 4 января 2001 г.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Становлению Хорватии как современной нации в большой степени способствовали гражданские инициативы и различные объединения граждан. Соответственно, во второй половине XIX-го и в начале XX-го столетия были созданы многочисленные национальные институты, существующие и по сей день. Тогда же были учреждены несколько фондов. Так среди части более богатых и просвещенных граждан зародилась благородная забота о проблемах общества и культура благотворительных пожертвований на общественные нужды.

Необходимо подчеркнуть, что современное гражданское общество, которое развивается в Хорватии на протяжении последнего десятилетия, включает в себя целый спектр различных добровольческих, неправительственных, некоммерческих организаций — таких как ассоциации, общественные движения, церковные организации, профсоюзы, местные сообщества, фонды, группы интересов и гражданские инициативы.

Учитывая исключительную важность тех целей, которые ставят перед собой общественно-полезные гражданские инициативы, Государственное управление Хорватии по сотрудничеству с НПО инициировало разработку Программы сотрудничества между правительством республики Хорватия и неправительственным некоммерческим сектором республики Хорватия, в центре внимания которой находится человек в семье, местном сообществе и в стране.

Приглашение к сотрудничеству в разработке Программы было направлено почти 16000 НПО, зарегистрированным в Республике Хорватия, с целью объединения усилий и создания новой основы для развития гражданского общества Хорватии, а также для содействия демократизации и модернизации общества в целом.

Данная Программа сотрудничества между правительством республики Хорватия и неправительственным некоммерческим сектором республики Хорватия явилась результатом совместных усилий в течение многих месяцев.

СОВМЕСТНАЯ ПРЕАМБУЛА ВСЕХ ОРГАНИЗАЦИЙ, РАБОТАВШИХ НАД ПРОГРАММОЙ

Правительство Республики Хорватия (далее — Правительство) считает плюрализм главным принципом создания такого общества, которое дает своим гражданам законное право формировать и отстаивать различные интересы и потребности посредством различных форм организаций и свободных объединений. Неправительственный некоммерческий сектор (далее — Сектор) представляет собой то пространство, в котором гражданские инициативы зарождаются и развивают свой социальный и человеческий потенциал, являясь составной частью социально-политической системы и лучшим способом демократизации отношений в публичной, политической и хозяйственной жизни сообщества.

Программа сотрудничества между правительством республики Хорватия и неправительственным — некоммерческим сектором республики Хорватия (далее — Программа) основана на общих ценностях современной демократии и на ценностях гражданских инициатив, таких как социальные преобразования, сотрудничество, солидарность, социальная справедливость, прозрачность, личные возможности и ответственность, участие в принятии решений, уважение личности, самоорганизация, уважение организационного многообразия и непрерывного образования, и нацелена на создание эффективных механизмов, укрепляющих взаимодействие между Правительством и Сектором.

У Правительства и Сектора различные роли и обязанности в решении проблем и развитии общества в целом. Поэтому в основу их взаимоотношений положено партнерство, прозрачные схемы взаимодействия, взаимное информирование и соблюдение положений Программы.

Правительство, осознавая, что существуют ограничения в его способности удовлетворить социальные нужды граждан, призывает неправительственные некоммерческие организации к участию в определении потребностей общества и тем самым передает часть своих функций Сектору и в определенном объеме предоставляет финансовые средства на их осуществление.

Эти новые акценты во взаимоотношениях Государства с третьим сектором показывают, что государственная власть высоко ценит возможности своих граждан и их объединений. Их работа не является альтернативой работе Правительства, органов местной власти и государственного управления. Напротив, постоянный и выраженный интерес Правительства к неправительственным организациям и гражданским объединениям будет способствовать долгосрочной стабильности и демократическому правопорядку, частично облегчит бремя государства и сократит его расходы. Такое партнерство будет воплощением идеи совместной ответственности государственных органов и граждан за развитие и прогресс общества и за условия жизни в стране.

Путем разработки новой нормативно-правовой базы деятельности Сектора, в особенности Закона об ассоциациях, Закона о фондах, налогового законодательства и Закона о местной администрации и самоуправлении государство поддержит развитие филантропии, партнерских взаимоотношений и межсекторного сотрудничества, включая развитие социально ответственного бизнеса, в условиях децентрализации принятия решений и системы финансирования.

СТАТУС ПРОГРАММЫ

Программа разработана на основе партнерства и инициирована после широких дискуссий, начатых 26 июня 2000 г., с представителями Сектора Хорватии, местной администрации и самоуправления, а также органов государственного управления.

Программа представляет собой лишь общую основу и механизм, призванный укрепить взаимоотношения между Правительством и Сектором.

Программа является документом о сотрудничестве между Правительством и Сектором и как таковая не имеет силы закона. Ее авторитетность основана на одобрении Правительством и Сектором в ходе консультаций. Действие Программы первоначально будет распространяться на центральные органы государственной администрации, однако сразу после одобрения данного документа начнется разработка программ сотрудничества на местном и региональном уровне. После этого согласованный текст Государственной программы будет направлен в Парламент Хорватии.

ПРИНЦИПЫ СОТРУДНИЧЕСТВА

Провозглашенные в настоящей Программе принципы сотрудничества между Правительством и Сектором основаны на:

- партнерстве;
- прозрачности действий Правительства и Сектора;
- независимости Сектора;
- ответственности за использование государственных ресурсов;
- содействии равным возможностям для всех, независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, собственности, рождения, образования, социального статуса и иных признаков;
- кодексе лучшей практики и повышении качества деятельности, что также включает в себя принцип частичного или полного финансирования из государственного или местного бюджета;
- принципе субсидиарности партнерства между Правительством и сектором;
- кодексе качества работы НПО;
- пропаганде ненасилия и активном принятии многообразия;
- формировании социального капитала.

МОДЕЛИ СОТРУДНИЧЕСТВА

Программой предусмотрены следующие модели сотрудничества между Правительством и Сектором:

- законотворчество — консультации с неправительственным некоммерческим сектором в ходе разработки новых законов или поправок к существующим законам и участие представителей Сектора в рабочих группах по разработке законодательства;
- консультации — в процессе разработки Государственной национальной программы, при совместной оценке стратегии, приоритетов и исполнителей компонентов программы, при оценке проектов с государственным финансированием, таких как проекты по экологии, продвижению гендерного равенства, равенства

этнических и религиозных общин, проектов по преодолению социального отторжения, проектов поддержки национальных меньшинств и инвалидов;

- оценка национальной политики во всех областях (здравоохранение, занятость, охрана окружающей среды, социальное благополучие, образование, культура, вопросы обороны и безопасности, международные интересы Хорватии и т.д.);
- децентрализация и сотрудничество во имя стабильного развития общества;
- частичное или полное финансирование программ и услуг неправительственного некоммерческого сектора;
- участие граждан в процессе принятия решений и в решении проблем общества;
- поддержка и укрепление самоорганизации и добровольческой деятельности граждан на благо своих сообществ;
- развитие социального предпринимательства и социального капитала как важный компонент социального развития;
- поддержка социально-ответственного бизнеса.

ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПРАВИТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ ХОРВАТИЯ

Для целей настоящей Программы Правительство Республики Хорватия берет на себя следующие обязательства:

Уважение независимости Сектора

Признавать и поддерживать независимость Сектора, включая закрепленное в законе право на организацию кампаний, на внесение возражений и предложений относительно государственной политики и на критику этой политики независимо от существующих отношений финансирования, а также право самостоятельно принимать решения и управлять своей деятельностью.

Финансирование

Разрабатывать в ходе консультаций с Сектором кодекс лучшей практики и меры повышения качества работы, которые также будут включать в себя принципы прозрачности государственного финансирования, а впоследствии, после одобрения программ местного уровня — прозрачности финансирования со стороны местных органов управления.

На базе проведенных консультаций с Сектором определить направления деятельности, программы и услуги, которые государство может частично передать Сектору, и установить в ходе бюджетного процесса объем ресурсов, необходимых для их выполнения.

Определить модели финансирования организаций инвалидов, а также организаций, постоянно осуществляющих уход за престарелыми, хронически больными и социально незащищенными гражданами.

Сформировать условия и стандарты, которые обеспечили бы частным лицам, организациям и гражданским инициативам равный доступ ко всем видам поддержки.

Содействовать устойчивости и самофинансированию программ сектора путем принятия соответствующего законодательства. Таким образом, необходимо дать правовое определение объема и контекста некоммерческой деятельности.

Сформировать рабочие группы с участием представителей Правительства, Сектора и ведущих специалистов в сферах, установленных настоящей программой, которые установят критерии для составления правовой базы, определяющей получение организациями, занимающимися общественно-полезной деятельностью, особого статуса, а также правил распределения ресурсов, отбора программ и проектов на конкурсной основе и контроля их выполнения.

Финансировать программы неправительственных организаций из государственного бюджета и местных бюджетов; такое финансирование будет осуществляться на трех уровнях:

- контракты на финансирование в течение нескольких лет деятельности по удовлетворению потребностей общего характера, существующих у населения;
- финансирование проектов неправительственных организаций длительностью до одного года;
- небольшие суммы финансирования, выделяемые гражданским инициативам на внедрение новых идей, новых моделей развития или новых путей решения существующих проблем.

В 2001 г. будет проводиться подготовка к децентрализации ресурсов, выделяемых на деятельность неправительственных некоммерческих организаций на конкурсной основе, исходя из качества программ, проектов и услуг, нацеленных на удовлетворение потребностей населения.

В связи с этим в Хорватии будет осуществляться целенаправленная поддержка развития фондов. Развитие и становление фондов будет достигаться путем предоставления им грантов в размере, который соответствует размеру уже привлеченных ими средств от других грантодателей.

Развитие и консультации

Привлекать Сектор к участию в процессе разработки и принятия решений, политики, стратегий и программ развития, в особенности на начальном этапе, чтобы предусмотреть их возможные последствия для общества.

С учетом соображений неотложности, чувствительности и конфиденциальности консультироваться с Сектором по вопросам, влияющим на развитие общества, в особенности, когда Правительства предлагает сектору принять новые роли и обязанности или при разработке нового законодательства. Такие консультации должны проводиться с заблаговременным оповещением и предусматривать достаточный срок для ответа с учетом того, что организации требуется проконсультироваться со своими бенефициарами.

Принять во внимание специфические потребности, интересы и вклад отдельных групп, являющихся частью Сектора — женщин, меньшинств, инвалидов и граждан, подвергающихся социальному отторжению.

Разрабатывать совместно с Сектором кодекс лучшей практики и меры по обеспечению качества консультаций, оценки и реализации политики.

Обеспечение качества деятельности

Обеспечение качества деятельности определяется как:

- содействие эффективным взаимоотношениям между Правительством и Сектором за счет последовательного подхода и применения лучшей практики;

- определение внутренних системных подразделений или сотрудников в государственных органах, в служебные обязанности которых входит взаимодействие с Сектором;
- следование принципу прозрачности в своей деятельности;
- обязанность всех органов государственного управления проводить консультации с представителями Сектора в случаях разработки законов и/или важных программ в рамках их компетенции;
- анализ выполнения настоящей Программы согласно критериям, определенным ранее в процессе консультаций;
- обучение сотрудников государственных органов и местной администрации с целью подготовки их к формированию прозрачных и ответственных партнерских отношений с представителями Сектора, а также обучение сотрудников и добровольцев неправительственного, некоммерческого сектора по вопросам развития межсекторного взаимодействия;
- разработка правовой базы для развития филантропии, добровольчества и гражданского общества, на основе которых будет построено демократическое, открытое для всех, социально-ориентированное и сплоченное общество;
- сотрудничество Правительства с Сектором, в рамках которого Правительство разработает стратегию поддержки гражданского общества Хорватии и тем самым заложит основу для эффективной взаимодополняемости государственного и неправительственного/некоммерческого сектора в деле удовлетворения потребностей граждан;
- поддержка Программы на местном уровне.

ОБЯЗАННОСТИ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО НЕКОММЕРЧЕСКОГО СЕКТОРА

Для целей настоящей Программы неправительственный некоммерческий сектор принимает следующие обязательства:

Финансирование и ответственность

Поддерживать на высоком уровне стандарты управления и поведения при исполнении своих обязательств перед обществом, грантодателями и бенефициарами в отношении реализации программ и проектов, оказания услуг и подачи отчетов.

Ответственно подходить к участию к законотворческой деятельности.

Следовать принципу прозрачности в своей деятельности и придерживаться этого принципа, когда деятельность неправительственной некоммерческой организации частично или полностью финансируется государством.

Обеспечить прозрачность и возможность контроля расходования средств, направляемых государством или местными органами власти на частичное или полное финансирование программ неправительственного некоммерческого сектора.

Развитие и консультации

Во взаимодействии с Правительством поддержать создание рабочих мест в некоммерческом секторе и развитие социальной экономики.

Когда это уместно, информировать и консультировать всех бенефициаров, доброволь-

цев, членов организации, ее друзей и спонсоров по вопросам деятельности и политики, которые подаются в Правительство в виде предложений или обратной связи.

Ответственно обращаться с информацией, получаемой от Правительства.

Обеспечение качества деятельности

Поддерживать и развивать сотрудничество, солидарность, социальную справедливость, прозрачность, личную и социальную ответственность, самоорганизацию и постоянное обучение.

Способствовать отношениям сотрудничества с Правительством и другими организациями государственного сектора, а также с организациями неправительственного некоммерческого сектора и бизнес-сектора.

Во всех случаях, когда это возможно, вовлекать бенефициаров в планирование видов деятельности и услуг и управление ими.

Способствовать равным возможностям в контексте деятельности организации, занятости, добровольчества и оказания услуг.

Поддерживать добровольчество и общественно-полезную деятельность.

Ежегодно вместе с Правительством осуществлять контроль и анализ исполнения данной Программы в соответствии с критериями, определенными в ходе консультаций.

ДАЛЬНЕЙШЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОГРАММЫ

1. Будучи рамочным документом, настоящая Программа является исходной точкой, а не завершением работы. Правительство и Сектор в своей совместной деятельности будут следить за тем, чтобы реализация Программы осуществлялась все более эффективно. Будут подготовлены кодекс лучшей практики и меры по обеспечению качества в области финансирования и консультаций, а также как часть этого процесса будет разработана стратегия поддержки развития гражданского общества Республики Хорватия.

2. В рамках развития и совершенствования процесса повышения эффективности Программы ежегодно будет проводиться встреча представителей Правительства и Сектора с целью контроля и анализа деятельности по Программе. Отчеты о таких встречах будут опубликованы и в установленном порядке переданы в Парламент.

3. Правительство будет поддерживать распространение действия Программы на другие институты государственного сектора и органы местной администрации, которым будет предложено адаптировать Программу, чтобы определение взаимодействия с неправительственным некоммерческим сектором отвечало специфическим условиям жизни местных сообществ.

Загреб, декабрь 2000 г.

Контактный адрес для получения дополнительной информации:

ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ ХОРВАТИЯ

Управление по сотрудничеству с НПО
Ulica grada Vukovara 78
10000 Zagreb
Croatia
phone: +385 1 610-6500
fax: +385 1 610-9972
E-mail: ured.za.udruge@zg.tel.hr

СПИСОК УЧАСТНИКОВ РАБОЧИХ ГРУПП
ПО РАЗРАБОТКЕ ПРОГРАММЫ СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ РЕСПУБЛИКИ ХОРВАТИЯ И НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМ НЕКОММЕРЧЕСКИМ СЕКТОРОМ РЕСПУБЛИКИ ХОРВАТИЯ

I. ПРЕДСТАВИТЕЛИ НПО

A. Представители НПО

Martina Belić / Radmila Sučević, B.a.B.e., Zagreb
Sadika Zvirkić, Ženska grupa pri Odboru za ljudska prava, Karlovac
Zdenka Ungar, Ženska pomoć sada-SOS telefon, Zagreb
Vladimir Lay, Zeleni forum, Zagreb
Gojko Bežovan, CERANEO, Zagreb
Jelka Glumičić, Odbor za ljudska prava, Karlovac
Ljubo Manojlović / Milan Mrkalj, Srpski demokratski forum, Zagreb
Mladen Momčinović, Centar za građanske inicijative, Poreč
Aleksandra Kuratko / Zvonimir Mataga, GONG, Zagreb
Ivana Kabaj, «Lobi», Samobor
Dubravka Dujmović-Kušan, Hrvatska glazbena mladež, Zagreb
Vladimir Vadjon, Hrvatska paneuropska unija, Zagreb
Zorislav Bobuš / Jeronim Trputec, Savez organizacija invalida Hrvatske, Zagreb
Vesna Lendić Kasalo / Predrag Bosnar, Hrvatska zajednica tehničke kulture, Zagreb
Mladen Majetić, Zamir.net, Zagreb
Jelena Brajša / Mirjana Lovreković, Hrvatska humanitarna mreža, Zagreb
Irena Sertić, Udruga za zaštitu prava djece "Heureka", Zagreb
Gordana Forčić, SMART, Rijeka
Marija Raos / Danijela Babić, NIT, Zagreb
Alan Vojvodić / Roman Danko, EOS, Zagreb
Danijel Koletić, Strukovna udruga za odnose s javnošću, Zagreb
Branka Kaselj / Tatjana Ordanić, Centar za mir, nenasilje i ljudska prava, Osijek
Nives Ivelja / Vesna Jukić, Udruga «MI», Split
Sandra Bistričić-Koletić, Regionalni centar za potporu udrugama, Rijeka
Ana Žunić, GONG, Zadar
Milan Medić, Centar za civilne inicijative, Zagreb
Smiljana Rađa, Klub žena liječenih na dojci, Split
Karolina Pajer, Centar za mlade «San», Daruvar
Ana Miletić, Udruga «Luna», Dubrovnik
Ninoslav Šćukanec, Studentski informativni centar
Duško Popović, Hrvatska mreža zdravih gradova, Zagreb
Vinko Zidarić, Interkultura, Zagreb
Toni Vidan, Zelena akcija, Zagreb

B. Представители некоммерческих частных учреждений

Srđan Dvornik, Ustanova «Žalgiris» i Zaklada Heinrich Böll Stiftung
Nenad Maljković, Ustanova «Medius» i Junior Achievement za Hrvatsku

C. Представители религиозных организаций

Vice John Batarelo / Boženko Lozo, Hrvatski Caritas

II. ПРЕДСТАВИТЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Marija Boltek, Office for Cooperation with NGOs
Duška Bošnjaković, Ministry of Justice Administration, Local Government and Self-Government
Siniša Kuhar, Ministry of Labor and Social Welfare

III. ПРЕДСТАВИТЕЛИ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Vesna Zec, Gradsko poglavarstvo Split
Višnja Fortuna, Gradsko poglavarstvo Zagreb
Iva Josipović, Županija Primorsko-goranska
Siniša Gregoran, Gradsko poglavarstvo Osijek

IV. ПРЕДСТАВИТЕЛИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ХОРВАТИИ

Zorica Benci, DFID, British Embassy in Croatia
Slavica Radošević, USAID
Nives Zenko, World Learning
Lidija Pavić / Ivana Laginja, AED
Drago Vručinić, Institut «Open Society»

Стратегия Венгерского Правительства по вопросу развития гражданского общества, 22 октября 2002 г.[1]

ВВЕДЕНИЕ

ОСНОВЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Правительство демократической коалиции и национального центра придерживается идеи гражданского общества, не ставя при этом цели его монополизации. Правительство намерено служить народу, а не властвовать над ним, что возможно лишь при активном участии общественном участии в управлении и в сотрудничестве с гражданскими организациями, которые формируют гражданское общество. Гражданское общество является одним из столпов, на который опирается правительство в своей деятельности.

Правительство привержено идее гражданского общества, как по сути, так и на практике. Оно полно решимости вести нацию по пути Европейского социального развития, благодаря чему могут реализовываться в полной мере гражданские свободы, возможность создания гражданских объединений (ассоциаций) и самоорганизация. Правительство, испытывая гордость оттого, что либеральные мыслители эпохи реформ, и позднее ключевые фигуры общественных наук Венгрии всегда шли в этом направлении, и готово принять эстафету и продвигать идеи таких выдающихся общественных деятелей как Иштван Чешени, Лайос Коссут, Йозеф Ётвош, Иштван Найнал, Ференц Эрдей, Иштван Бибо и Йено Шутц.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В ВЕНГРИИ

Появлению Венгерского гражданского общества предшествовали богатое историческое наследие и вековые традиции. И даже отсутствие гражданского общества в период с 1948 по 1989 гг. не привело к исчезновению этих традиций. Смена существовавших режимов правления способствовала возрождению и укреплению гражданского общества в Венгрии. Однако динамика развития гражданского общества не должна зависеть от избирательных кампаний, поскольку важность и значимость гражданского общества как раз таки и состоит в его независимости от любого правительства, которое находится в данный момент у власти. Правительство демократической коалиции и национального центра должно стремиться к расширению и усилению гражданского общества, которое служит прочным фундаментом для демократического социального устройства.

Демократия и национальная солидарность не могут существовать без социального диалога, отлаженной системы представительства интересов различных слоев общества и сильного гражданского общества. Венгрия завтрашнего дня должна быть способной

1 Неофициальный рабочий перевод выполнен по запросу Некоммерческого Информационно-Учебного Центра (НИУЦ).

обеспечить безопасность и социальное благополучие своим жителям, если их желания и интересы представлены соответствующе организованным образом, а жизнь общества основана на принципе сотрудничества и солидарности. Венгерский некоммерческий сектор олицетворяет человеческие ценности, такие как независимость, частная инициатива, плюрализм и солидарность.

Нормальному функционированию некоммерческих организаций может способствовать такая политика правительства, которая признает важность институциализированного контроля гражданских организаций над органами государственной и местной власти, необходимость делегирования государственных функций в общественный сектор, а также тесного сотрудничества между тремя секторами: государство, бизнес и некоммерческий (третий) сектор. Кроме того, Правительство должно уважать и признавать независимость некоммерческих организаций, выделять необходимые средства и оказывать им всяческую поддержку независимо от их политических взглядов.

С момента смены режима прошло еще слишком мало времени, чтобы гражданское общество адекватно развивалось. Поэтому наряду с сохранением ранее накопленных ценностей и укреплением существующих структур, правительство ставит своей целью поддерживать дальнейшее развитие гражданского общества. Вполне очевидно, что правительство не намерено проводить политику патернализма и прямого вмешательства. Правительство надеется, что граждане сами будут строить и далее развивать гражданское общество в своих интересах и в интересах своих сограждан. Только в этом случае Венгрия может принадлежать всем и каждому.

I. ХАРАКТЕРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ВЕНГЕРСКОГО ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Общество, основанное на рыночной экономике и демократических ценностях, характеризуется наличием трех секторов: коммерческого, государственного (на центральном и местном уровнях) и некоммерческого. Такая система также получила свое распространение в Венгрии и на данном этапе происходит становление всех трех секторов, осуществляется распределение задач для каждого сектора и развивается сотрудничество между ними. Однако, несмотря на определенные достижения, этот процесс сталкивается с непредвиденными обстоятельствами, отсутствием должного регулирования (а иногда, наоборот, излишней урегулированностью) и неопределенностью.

Существует определенная неясность в вопросе: «Что же на самом деле представляет собой гражданское общество?» Гражданское общество представляет собой более широкое понятие и рассматривается намного шире, нежели общее количество официально зарегистрированных некоммерческих организаций. Оно также включает в себя неформальные сообщества и частные гражданские инициативы. Международная специализированная литература описывает характерные критерии неправительственных некоммерческих организаций, такие как наделенность определенным статусом (институциолизация), внутренняя организационная структура, независимость от государства, возможность осуществлять собственное представительство, внутреннее управление, недопущение на распределение прибыли, и наконец, волонтерство (принцип добровольности). Религиозные организации и политические партии традиционно не рассматриваются в качестве классических неправительственных организаций и не охватываются этим определением. В венгерской литературе используются подобные критерии при определении неправительственной организации.

В Венгрии насчитывается около 60000 неправительственных организаций, которые отвечают вышеупомянутым критериям и официально зарегистрированы в судебных учреж-

дениях в соответствии с действующими положениями. Согласно данным Центрального Статистического Управления, в настоящее время общее количество действующих неправительственных организаций составляет около 47000, демонстрируя тем самым, что смена политического режима охарактеризовалась резким увеличением подобных организаций, особенно в первой половине 90-х гг. XX века.

Наличие такого масштабного гражданского сообщества привело к необходимости четкой внутренней социальной самоорганизации, что впоследствии сказалось на возникновении признаков автономности, добровольности, независимой и благотворительной деятельности. Благодаря этому десятки тысяч граждан получили возможность реализовать свой потенциал.

Общественные услуги начинают предоставляться на многосекторном уровне. Неправительственные организации могут предложить альтернативу или дополнительный выбор услуг преимущественно в таких сферах как образование, культура, здравоохранение и социальное обеспечение. Неправительственные организации характеризуются креативностью, проявляя творческие подходы в решении своих задач, они также способны по настоящему сопереживать и выражать чаяния тех социальноуязвимых групп, с которыми они работают.

За последние 10 лет венгерский некоммерческий сектор прошел значительное развитие и сейчас он весьма многообразен и включает в себя:

- ✧ некоммерческие организации, предоставляющие разнообразные услуги (обслуживающие организации);
- ✧ организации, клубы, отдельные инициативные группы, осуществляющие самостоятельную и независимую деятельность;
- ✧ организации, которые защищают и лоббируют определенные интересы;
- ✧ организации, занимающиеся сбором средств (фандрайзинг) и предоставлением грантов;
- ✧ альянсы и зонтичные организации.

Наряду с положительными тенденциями в развитии некоммерческих организаций, сектору также приходится сталкиваться с определенными сложностями:

- ✧ Данный сектор отличается наличием большого разнообразия различных структур. Основную часть этого сектора составляют такие структуры как частные фонды, объединения (ассоциации) и социальные организации, большинство из которых экономически слабы и не имеют прочной материальной базы. Общественные фонды, общественные организации, а также компании, работающие на цели общественного блага, составляют всего 5,4 %, в 2000 г. они получили 40%-ое ассигнование из общего бюджета, а те из них, которые расположены в Будапеште, 63%. Возник узкий круг «избранных» организаций, которые в основном финансировались за счет государственных бюджетных средств и были тесно связаны с центральными и местными органами государственной власти.

- ✧ Закон Венгрии о бюджете на 2001–2002 гг. содержал 47 статей, где неправительственным организациям было выделено около 150 миллиардов (billion) венгерских форинтов без четкого обоснования и обеспечения принципов прозрачности. Ввиду ограниченности доступа к такого рода информации, многие организации даже не знают о возможности выделения таких бюджетных средств, не говоря уже о том, как используются эти средства.

✧ В 2000 г. доля бюджетных ассигнований на нужды некоммерческого сектора в общем объеме бюджета составляла 28,4 % (в 2002 г. эта цифра возможно увеличится до 30 %). Несмотря на такое увеличение финансирования по сравнению предыдущими годами, этот показатель все еще на низком уровне по сравнению со странами-членами Европейского Союза (где этот показатель составляет порядка 40–60 %). Совершенно очевидно, что центральные и местные органы управления не достаточно финансируют венгерский некоммерческий сектор, а сам процесс распределения бюджетных средств не сбалансирован.

✧ За последние 4 года принцип «государственного влияния» сыграл свою роль в отношениях между государственными органами и некоммерческим сектором, что привело к размежеванию, отсутствию солидарности и появлению иждивенческих настроений внутри самого сектора. В результате возросло влияние фактора «политической зависимости» в некоммерческом секторе.

✧ По существующим правилам, на организацию с годовым доходом 100 тысяч форинтов и организацию с доходом в 100 миллионов форинтов, распространяются одинаковые требования по ведению документооборота, сбору информации и предоставления налоговой отчетности. Наступило время внедрения новых форм управления организациями, которые бы учитывали дифференцированный подход в зависимости от типа организации.

✧ Для сектора в настоящее время характерна разобщенность, стремление к соперничеству, а не к сотрудничеству. Пока не существует серьезных моделей для представления интересов некоммерческого сектора, предпринимаемые усилия для их выработки явно не достаточны. Существует определенное количество зонтичных организаций, некоторые из которых пытаются выступать как единственно законные представители гражданского общества.

✧ Желание развивать некоммерческий сектор, накопленный опыт, потребность общества в более глубоких демократических преобразованиях и служении на общественное благо, равно как и в изменении политической атмосферы, все это является благоприятной средой для развития венгерских некоммерческих организаций в предстоящие годы. Необходимым условием для развития некоммерческого сектора будет являться осознанная стратегия правительства, которая должна быть проникнута духом толерантности и самоограничения.

II. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ СТРАТЕГИИ

Ключевая фраза, отражающая принцип Стратегии Правительства по вопросам развития гражданского общества, сформулирована в Правительственной Программе (Глава II, параграф А, пункт 4) и гласит следующее: «*Государство рассматривает самостоятельное гражданское общество в качестве своего партнера*». На основе этого правительство:

✧ признает и подтверждает важность неправительственных организаций, которые вносят неоценимый вклад в развитие и становление прочной демократии и являются главным инструментом для полного выражения личности и реализации гражданских свобод;

✧ уважает независимость неправительственных организаций и признает их право на осуществление контрольных функций от лица гражданского общества;

✧ намерено искоренять политическую зависимость неправительственных организаций;

✧ в контексте присоединения к Европейскому Союзу, высоко ценит роль неправительственных организаций в процессе интеграции разных культур, народов и личности;

✧ рассматривает деятельность неправительственных организаций как обязательное условие для развития и усиления волонтерства, независимых и самостоятельных действий, самопомощи и социальной (общественной) солидарности в Венгрии, а также для расширения разнообразных возможностей;

✧ рассматривает неправительственные организации и их законных представителей как важных участников общественного (социального) диалога и согласования интересов;

✧ в духе открытого правового общества, намерено обеспечить возможность участия гражданских организаций в консультационном и законотворческом процессах;

✧ гарантирует обеспечить правовое поле для деятельности неправительственных организаций;

✧ оказывает содействие неправительственным организациям в их деятельности и помогает изыскивать для них необходимые финансовые ресурсы для осуществления своей деятельности;

✧ в соответствием с принципом нейтралитета сектора готово способствовать повышению роли неправительственных организаций в предоставлении общественных услуг и привлекать их к участию в таких сферах деятельности как здравоохранение, образование, социальное обеспечение, культура, защита экологии, и т.д.;

✧ намерено способствовать участию неправительственных организаций в создании осведомленного и информированного общества;

✧ намерено создавать в рамках законности условия для участия неправительственных организаций в процессах, происходящих на региональном и местном уровнях;

✧ намерено поддерживать усилия неправительственных организаций в вопросах защиты прав потребителей;

✧ готово устанавливать равные партнерские отношения с законными полномочными представителями некоммерческого сектора;

✧ надеется, что все государственные органы будут действовать в соответствии с вышеизложенными принципами и выражает уверенность в том, что такой подход к деятельности неправительственных организаций со стороны центральных органов государственной власти будет практиковаться и на местном уровне.

III. ЭЛЕМЕНТЫ СТРАТЕГИИ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПО ВОПРОСАМ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

1. Правительство намерено принимать такие законы и правила, которые регулировали бы функционирование и управление некоммерческих организаций более прозрачно, последовательно и менее сложно. С этой целью Правительство должно представить на рассмотрение Парламента следующие законодательные предложения:

✧ внести поправки в законы, регулирующие создание и деятельность некоммерческих организаций (Закон об ассоциациях и Гражданский кодекс);

✧ рассмотреть вопрос законодательного регулирования фондов, либо путем пересмотра положений существующего Гражданского кодекса или в каком-либо другом законодательном акте;

✧ проанализировать и пересмотреть опыт правоприменения Закона об организациях общественной пользы № CLVI 1997 г.;

✧ конкретизировать правила и порядок делегиования общественных задач организациям общественной пользы в соответствии с Законом о государственном бюджете и соответствующими предписаниями правительства;

✧ пересмотреть Закон об 1 %-ом налоге (Закон CXXVI от 1996 г.); обратить особое внимание на следующие положения закона:

- расширить круг бенефициариев и сделать их «более гражданскими» (в настоящий момент сюда включены фонды, бюджетные учреждения и иные организации);
- создать такую систему, при которой 1 %-ый налог, взимаемый с граждан, неотчисляемый непосредственно некоммерческой организации, должен тем не менее использоваться только в интересах сектора.

✧ в законах, регулирующих деятельность и управление организаций, провести строгое разграничение между различными типами организаций с учетом размеров, получаемых ими доходов. Почти половина (48,5 %) всех некоммерческих организаций в Венгрии имеет годовой доход ниже 500 тысяч форинтов. В соответствие с Законом о бухгалтерском учете, организации с доходом менее 500 миллионов форинтов могут не придерживаться системы двойной записи в бухгалтерских книгах учета, а придерживаться лишь упрощенной системы бухучета.

2. Правительство намерено значительно увеличить финансирование некоммерческих организаций. К концу истечения сроков действия правительства все необходимые законодательные предложения должны быть представлены на рассмотрение Парламента с целью увеличения размеров субсидирования некоммерческого сектора до 40 % от общих средств, что по меркам стран-участниц Европейского Союза является самым низким уровнем. Кроме того, правительство примет к тому, чтобы средства, предназначенные на общественные нужды, были доступными и использовались открыто. С этой целью необходимо следующее:

✧ Кроме обеспечения доступности к бюджетным средствам следует увеличить размеры помощи и не принимать решений на основе личных субъективных соображений. Эти цели основаны на принципе беспристрастности сектора при оказании общественных услуг.

✧ При делегировании общественных задач некоммерческим организациям необходимо их обеспечить соответствующими финансовыми ресурсами.

✧ В Законе о бюджете необходимо предусмотреть все виды предоставляемых субсидий и методы контроля над их распределением.

✧ Фонды, созданные по инициативе правительства (за счет бюджетных вложений), должны стать общественными фондами, которые будут использоваться для последующего финансирования.

✧ Правительство должно внести на рассмотрение законодательное предложение о создании Национального Гражданского Фонда. Фонд должен финансироваться за счет таких источников, как 1%-ая часть подоходного налога граждан, которая не будет отчисляться напрямую некоммерческим организациям, также как и другие

отчисления. Представители некоммерческого сектора должны составлять большинство в комитете, ответственном за распределение грантов из Национального Гражданского Фонда.

✧ Особое внимание должно быть уделено финансированию мелких организаций, оказывающих помощь небольшим сообществам. Такие организации, хотя и не имеют возможности или ноу-хау для того, чтобы брать на себя решение задач, поручаемых правительственными органами, тем не менее, играют немаловажную роль в жизни гражданского общества. У таких организаций нет никаких шансов добиться финансирования своих программ путем обычного обращения (с помощью подачи заявления). Поэтому одной из задач Национального Гражданского Фонда (и аналогичных местных фондов) должно быть оказание содействия таким организациям.

✧ Решить вопрос о возможности освобождения некоммерческих организаций, получающих прибыль от предпринимательской деятельности, от уплаты корпоративного налога на прибыль, которая направляется на финансирование их основной деятельности.

3. Некоммерческие организации должны активно участвовать и вносить свой вклад при принятии решений, имеющих стратегическое значение для будущего Венгрии. Вступление Венгрии в Европейский Союз является наиболее важной задачей, стоящей перед Правительством до истечения сроков его полномочий. Вступление страны в Европейский Союз предполагает интеграцию всего венгерского некоммерческого сектора, посредством которого каждый гражданин и каждая неправительственная организация сможет адаптироваться к европейским реалиям. Некоммерческий сектор играет важную роль в успешном проведении референдума относительно вступления в Европейский Союз и в разъяснении населению важнейших вопросов, стоящих перед Европейским Союзом. Среди вопросов, на которых следует сосредоточить внимание, являются следующие:

✧ влияние политики интеграции с Европейским Союзом на состояние экономики Венгрии;

✧ свободное движение товаров и капитала и передвижение граждан с точки зрения некоммерческого сектора;

✧ доступ некоммерческих организаций к организациям международного развития и благотворительным организациям, а также к различным фондам стран Европейского Союза;

✧ правительственная помощь неправительственным организациям в обеспечении доступа к финансовым источникам Европейского Союза;

✧ заимствование и внедрение принципов функционирования Европейского Союза и отражение их в законах, подзаконных актах и постановлениях Венгерского правительства;

✧ гармонизация национальных интересов с широкими европейскими интересами.

Обеспечение независимости некоммерческого сектора, прозрачное предоставление финансовых средств и грантов, предоставление услуг неправительственными организациями на профессиональной основе, — это наиболее важные требования Европейского Союза. В связи с этим правительство намерено узаконить эти нормы в законодательном порядке и установить более тесные контакты с некоммерческим сектором.

4. Для того, чтобы некоммерческие организации могли получать гранты из государственных бюджетных средств необходимо ведение единой системы учета. Это позволит

исключить параллельное финансирование, ввести систему совместного финансирования и проследить за её развитием. В долгосрочной перспективе правительство планирует упростить систему учета **администрирования** налогов и устранить бюрократизм при получении свидетельств на право получения финансовой помощи.

5. Частные пожертвования граждан и волонтерство являются важным ресурсом для некоммерческого сектора. Согласно действующему Закону о подоходном налоге, только 30 % от суммы вносимого пожертвования могут быть вычтены из налога, но только при условии, что размер этих пожертвований составляет не менее 50 000 форинтов организациям общественной пользы, и не менее 100 000 форинтов, если пожертвования отчисляются крупным организациям общественной пользы. При такой системе физические лица не получают особых привилегий ни от пожертвований ни от волонтерства. Стратегическая цель правительства — увеличить объем частных пожертвований некоммерческим организациям от физических лиц. Для этого необходимо решить следующие вопросы:

- разрешить физическим лицам, которые осуществляют пожертвования некоммерческим организациям, делать налоговые вычеты пропорционально размеру пожертвования;
- всячески поощрять добровольческие (волонтерские) инициативы граждан.

6. Стратегия правительства в развитии гражданского общества состоит в том, чтобы дать возможность некоммерческим организациям активнее участвовать в процессе разработки законов и положений, в которых была бы четко обозначена сфера их деятельности и охраняемые законом права. Это очень важный элемент стратегии правительства. Для этого важно установить активное взаимодействие и сотрудничество некоммерческих организаций с государственными органами и министерствами. Тот факт, что точки зрения внутри сектора весьма разнообразны и порой носят противоречивый характер, требует от государственных органов терпимого и разумного отношения при решении их проблем. Это относится как к самим государственным органам, так и к их представителям, которые должны терпимо относиться к представителям неправительственного сектора, зачастую не обладающими достаточным опытом и знаниями в области государственного управления. В свою очередь государственные чиновники должны также пройти подготовку и обучение по вопросам, имеющим отношение к некоммерческому сектору и сдать соответствующие тесты.

7. Некоммерческие организации участвуют в той или иной степени во всех сферах общественной жизни — образование, культура, здравоохранение, социальное обеспечение, защита окружающей среды, общественная безопасность, спорт, региональное развитие, защита прав потребителей, защита прав человека и т.д. Некоммерческие организации подвластны не только существующим законам, но и всему меняющемуся законодательному процессу. В отдельной главе будет рассмотрен вопрос о роли некоммерческих организаций в контексте планируемого Закона о лоббировании, Закона о представительстве интересов.

8. В 2000 г. в некоммерческом секторе Венгрии было задействовано 62500 граждан, а число волонтеров превысило 400000. Ожидается, что в последующем число сотрудников и волонтеров, задействованных в некоммерческом секторе, будет возрастать еще и потому, что обществу будет передано еще больше прав по решению общественных задач. Таким образом, некоммерческий сектор может стать источником новых рабочих мест.

Подготовка и развитие человеческих ресурсов является важным аспектом деятельности некоммерческого сектора. В перечень специальностей, включенных в государствен-

ный реестр профессиональной подготовки, входит и подготовка специалистов по гражданскому обществу и некоммерческим организациям. Для них следует предусмотреть стипендии и предоставлять возможность прохождения обучения за рубежом. Однако создание специальных кафедр или отделений при учебных заведениях не является стратегической целью.

9. Как активные пользователи государственных информационных систем, некоммерческие организации могут быть сильными партнерами и помощниками государства в создании информационного общества. Важным информационным источником для местных сообществ являются телецентры и некоммерческие центры обслуживания, которые могли бы создать и обеспечить обмен информацией в интерактивном режиме и электронное администрирование. К этой работе можно также привлечь общественно-культурные учреждения, а также информационно-технологические базы, работающие как самостоятельные организации. Стратегическая цель и главный интерес правительства состоит в том, чтобы обеспечить такие организации средствами, дающими им возможность быть более компетентными и создать для них благоприятные условия в этой сфере деятельности.

10. Теперь, когда в главных городах функционируют неправительственные центры обслуживания, правительство считает целесообразным создать единый неправительственный центр обслуживания для будапештского региона. Для этого оно готово оказать финансовую поддержку, учитывая при этом принцип автономии.

11. Для объективной оценки тенденций в развитии гражданского общества, в том числе и некоммерческом секторе, правительству необходимы статистические данные и данные научных исследований. Кроме получения данных об общих тенденциях развития некоммерческого сектора, правительство считает необходимым всячески поощрять и оказывать поддержку тем исследованиям, которые занимаются анализом результатов воздействия от общественных услуг, предоставляемых неправительственными организациями, возможными последствиями вступления в Европейский Союз, вопросами волонтерства и демократизации венгерского общества с учетом особой роли некоммерческого сектора и его вовлеченности.

12. Партнерские отношения между правительством и некоммерческим сектором предполагают наличие законного гражданского партнера, представляющего сектор. Основная стратегическая цель правительства состоит в оказании необходимой поддержки в создании самоуправляющегося представительного органа. Делая должные выводы из неудачных, сопровождающихся бурными спорами, попыток создать такой орган, следует запастись большим терпением и самообладанием. Тем не менее, несмотря на неразрешенность этого вопроса и не прекращающиеся жаркие дебаты в связи с этим, пользу от создания такого представительного органа трудно переоценить. В компетенцию этого органа будут входить:

- ✧ участие в разработке законодательных актов и положений о некоммерческом секторе;
- ✧ назначение своих представителей в Национальный Гражданский Фонд;
- ✧ консультирование по бюджетным статьям ежегодного финансирования некоммерческого сектора;
- ✧ участие в разработке Этического кодекса для некоммерческого сектора и мониторинг за его соблюдением.

13. Правительство и будущий гражданский представительный орган будут изучать вопрос о целесообразности создания гражданского общественного органа и создании правового поля для его деятельности. Этот орган будет заниматься следующими вопросами:

- вести учет некоммерческих организаций;
- выпускать газету, предназначенную для некоммерческого сектора;
- собирать вместе экспертов по некоммерческому сектору;
- предоставлять различные виды услуг некоммерческим организациям (предоставление информации, консультации по правовым и финансовым вопросам, организация тренингов и т.д.)

14. Определение единой стратегии правительства в отношении некоммерческого сектора будет находиться в ведении отдела по связям с неправительственными организациями Агентства по информационным технологиям и общественным связям Аппарата Премьер-министра. Эта подразделение будет также осуществлять секретарскую работу для межминистерского комитета по координации гражданских вопросов. Отдел по связям с неправительственными организациями будет поддерживать постоянную связь с организационными подразделениями, которые также отвечают за связь с неправительственными организациями на местах. Он будет также представлять правительство на заседаниях организаций некоммерческого сектора и участвовать в проводимых ими мероприятиях.

IV. ГРАФИК МЕРОПРИЯТИЙ ПО ВОПРОСАМ ГРАЖДАНСКОЙ СТРАТЕГИИ ПРАВИТЕЛЬСТВА

Выступление в Парламенте Премьер-министра Петера Медгеши по вопросам гражданской стратегии (26 сентября 2002 г.)

Заседание межминистерского комитета по вопросам гражданской координации (14 октября 2002 г.)

Консультативные форумы с участием некоммерческих организаций и экспертов (25 октября–15 ноября 2002 г.)

Сессия межминистерского комитета по гражданской координации (до 20 ноября 2002 г.)

Дискусии по стратегическим вопросам на заседании административных государственных секретарей (до 30 ноября 2002 г.)

Презентация Гражданской Стратегии Правительству (6 декабря 2002 г.)

V. ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕЛЕЙ, ИЗЛОЖЕННЫХ В ДАННОМ ДОКУМЕНТЕ, ПРАВИТЕЛЬСТВО ГОТОВО ЗАКЛЮЧИТЬ СОГЛАШЕНИЕ С ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ

Будапешт, 22 октября 2002 г.

Эстонская концепция развития гражданского общества

ПРЕДИСЛОВИЕ

Эстонская концепция развития гражданского общества (далее Концепция) — это документ, в котором определяются взаимодополняющие роли государственной власти и гражданской инициативы, а также принципы их сотрудничества в формировании и осуществлении публичной политики и в построении гражданского общества Эстонии.

Гражданские инициативы играли и продолжают играть важную роль в образовании эстонской нации и государства. Формирование в стране собственных инициатив в форме национального движения по созданию обществ во второй половине XIX века, а также активизация и расширение масштабов этого движения, позволили достичь национальных целей эстонцев, обеспечили их солидарность и приобрели еще большую важность как направляющая сила в жизни общества. Характерное для эстонцев уважение к образованию берет свое начало в традиции образовательных обществ: при совместной хозяйственной деятельности экономический интерес сочетался с взаимной готовностью помочь, а хоровые и театральные общества были колыбелью эстонской культуры. Но что самое важное — создавая сеть самоинициированных организаций, эстонцы одновременно создавали возможности для участия в управлении государственными вопросами через местные органы власти. Готовность людей к сотрудничеству сделала возможной становление эстонской государственности, а также восстановление государственности после оккупации. Сегодня объединения граждан необходимы для обеспечения продолжения демократических процессов с участием всего народа Эстонии. Свободный гражданин и государство традиционно считаются в Эстонии партнерами, а не антагонистами.

Концепция — это выражение готовности органов государственной власти и объединений граждан к сотрудничеству в деле поддержки и продвижения самоинициированных организаций и действий народа. Путем создания добровольных объединений люди одновременно создают новые возможности для выражения своих взглядов и ценностей, для следования своим интересам и целям, для общественных дискуссий, для самостоятельного решения своих повседневных проблем и для взаимопомощи. Учет позиции гражданских объединений и сотрудничество с ними повышают качество работы органов власти и способствуют легитимности публичной политики в глазах граждан.

Эстонская концепция развития гражданского общества основана на понимании, что для обеспечения стабильности и развития демократической системы управления представители государственной власти должны слышать граждан и сотрудничать с как можно большим их числом. При принятии решений руководители государства должны учитывать специфические интересы, ценности и цели многих членов общества и их объединений, а также серьезно взвешивать их, если заинтересованная группа составляет меньшинство в обществе. В то же время исторический опыт показывает, что самоинициированные действия граждан оказывают позитивное влияние, поскольку ведут к более эффективному функционированию общества на основе саморегулирования. Укрепляя гражданское общество и демократию, представители общества, их организации и государственные органы могут вместе работать над защитой фундаментальных ценностей, провозглашен-

ных в Конституции Республики Эстония — свободы, справедливости и закона, мира в стране и во всем мире, социального прогресса и благополучия, сохранения эстонской нации и культуры.

I. ЦЕЛИ

В Концепции сформулирована основа для партнерства между объединениями граждан и органами государственной власти, а также для содействия гражданской активности и укрепления демократии в Эстонии.

Сотрудничество между объединениями граждан и государственными органами в рамках данной концепции имеет следующие задачи:

1. Содействовать гражданской инициативе и демократии участия:

2. Поддержать идею о том, что добровольчество — одна из важнейших черт гражданственности.

3. Повысить осознание гражданами своих экономических, социальных и политических прав и обязанностей и путей их реализации и исполнения, соответственно.

4. Развивать чувство ответственности граждан в отношении своей семьи, других граждан, местного сообщества, государства и всего мира.

5. Формулировать ценности и принципы, которые служат основой для сотрудничества между объединениями граждан и государственной властью, для определения взаимных обязательств, прав и приоритетов.

6. Создать благоприятные условия для функционирования и укрепления объединений граждан как важного фактора развития демократии.

7. Развивать систему поддержки гражданских инициатив.

8. Распространять лучшую практику сотрудничества и знания, способствующих сотрудничеству между государственной властью, гражданами и их объединениями;.9. Более широко вовлекать граждан и их объединения в процесс разработки, осуществления и анализа государственной политики и законодательных актов, формировать необходимые для этого информационные каналы и механизмы.

10. Признавать и учитывать специфические права и интересы недостаточно представленных граждан или их непризнанных объединений в организации общественной жизни.

11. Создать благоприятные условия для развития благотворительности и филантропии и вовлекать бизнес-сектор в благотворительную деятельность.

Для целей данного документа понятие «*гражданин*» означает всех лиц, живущих в Эстонии на законных основаниях.

Для целей данного документа термин «*объединения граждан*» означает различные типы организаций, созданных в рамках свободы объединений, которые не ставят своей целью извлечение прибыли — некоммерческие организации, фонды, ассоциации и т.д.

Для целей данного документа термин «*система поддержки гражданских инициатив*» означает институциональную структуру (сеть), оформленную как сотрудничество между объединениями граждан и государственными органами власти с целью обеспечения компетентности и устойчивости объединений граждан.

«*Гражданское общество*» означает самоинициированное сотрудничество людей для реализации своих интересов, обсуждения проблем общества и участия в процессах принятия решений, а также объединения, сети и институты, делающие возможным такое сотрудничество.

II. ПРИНЦИПЫ И ЦЕННОСТИ, ЛЕЖАЩИЕ В ОСНОВЕ СОТРУДНИЧЕСТВА

Представители объединений граждан и государственной власти в своем сотрудничестве исходят из следующих принципов и разделяют следующие ценности:

1. Гражданская активность

Гражданская активность, т.е. самоинициированное и добровольное участие людей в общественной жизни и в решении проблем местных сообществ, является важнейшим элементом демократического общества. Государственная власть поддерживает гражданскую активность путем создания благоприятной правовой среды, информирования людей об их деятельности и вовлечения граждан и их объединений в планирование и исполнение решений.

2. Гражданское участие

Объединения граждан являются каналами для представления различных ценностей и интересов в обществе; по этим каналам люди получают информацию и выражают свое мнение о предлагаемых решениях. Если лица, принимающие политические решения, вступают в диалог с обществом и учитывают предложения, высказанные в ходе публичного обсуждения, повышается уровень компетентности общества и уровень легитимности государства.

3. Уважение

При разработке и реализации политики гражданские инициативы и государственная власть исполняют разные роли, однако их роли дополняют одна другую. Государство уважает право граждан и их объединений ставить перед собой цели и осуществлять свою деятельность в рамках Конституции.

4. Партнерство

Партнерство между объединениями граждан и органами государственной власти помогает им эффективно сотрудничать и разделять между собой обязанности с целью более эффективной реализации интересов общества.

5. Ответственность и подотчетность

Деятельность в интересах общества предполагает, что как объединения граждан, так и органы государственной власти проявляют открытость, ответственность и обеспечивают подотчетность обществу в отношении своей деятельности и использования ресурсов.

6. Политическая независимость гражданских инициатив

В рамках закона объединения граждан являются свободными и самостоятельными в определении своих целей, принятии решений и осуществлении деятельности. При поддержке гражданских инициатив из государственного бюджета и из средств государственных фондов следует избегать ограничений политического характера.

7. Предупреждение коррупции

При выборе партнеров для сотрудничества на договорной основе и при делегировании государственных услуг и иных работ объединениям граждан, государственные учреждения должны избегать формирования отношений, которые могут привести к коррупции.

8. Устойчивое и гармоничное развитие

В своей деятельности и сотрудничестве объединения граждан и органы государственной власти исходят из принципа устойчивого и гармоничного развития.

9. Равное обращение

Объединения граждан и государственные органы уважают принцип, который гласит, что все граждане и их объединения должны иметь равный доступ к участию в общественной жизни.

III. ПУТИ ДОСТИЖЕНИЯ ЭТИХ ЦЕЛЕЙ

Чтобы обеспечить достижение названных выше целей, Концепция определяет основные обязанности и права, проистекающие из отношений сотрудничества между органами государственной власти и объединениями граждан и имеющие отношение к признанию и представлению интересов каждой из сторон, к их партнерству, разработке политики, использованию ресурсов и отчетности.

1. Признание и представление интересов

Объединения граждан и органы государственной власти:

1.1. Устанавливают прозрачные и легкодоступные каналы обмена информацией и сообщают о них заинтересованным группам и всему обществу.

1.2. Предпринимают все возможные усилия для обеспечения ответственности государственных органов перед обществом за эффективное и продуктивное использование ресурсов, выделяемых объединениям граждан, и гарантируют, что эти ресурсы будут распределяться и использоваться по целевому назначению с соблюдением правил прозрачности и отчетности.

1.3. Не допускают конфликта интересов своих представителей.

1.4. Дают возможность объединениям граждан назначать представителей в не-политические государственные собрания, органы и комиссии и признают полномочия таких представителей.

1.5. Признают роль зонтичных организаций и сетей гражданских объединений в представлении общих интересов своих членов без какого-либо ущерба праву отдельных объединений граждан самостоятельно представлять собственные интересы.

1.6. Признают, что ни одно объединение граждан и ни одна зонтичная организация не могут представлять интересы всего сектора гражданских инициатив во взаимоотношениях с государством. Широко признанные представительные органы или зонтичные организации в определенных областях деятельности исходят при исполнении своих представительных функций в отношениях с государством из следующих принципов:

1.6.1. Они представляют интересы, общие для определенной сферы деятельности их членов и сторонников, и объясняют государственным органам, каким обра-

зом они проводят консультации со своими членами и/или сторонниками и каким образом подотчетны им.

1.6.2. Они вносят вклад в создание инфраструктуры, которая позволяет отдельным заинтересованным группам выражать свое мнение и доводить его до сведения государственных органов.

1.6.3. Они представляют свое мотивированное мнение государственным органам к согласованному сроку.

1.6.4. Они поддерживают сотрудничество между различными частями сектора гражданских инициатив.

2. Партнерство

Объединения граждан и органы государственной власти:

2.1. Действуют в сотрудничестве, исходя из принципов открытости, доверия, толерантности, гибкости и уважения к специфическим особенностям другой стороны.

2.2. В своем сотрудничестве стремятся представить как можно больший круг лиц и адекватно подготовить своих представителей к исполнению их обязанностей.

2.3. Предоставляют партнеру по сотрудничеству необходимую информацию для эффективного взаимодействия и четко указывают, если это необходимо, является ли такая информация конфиденциальной, и на тех же условиях гарантируют конфиденциальность информации, полученной от другой стороны.

2.4. Уже на начальном этапе определения общих интересов согласуют условия, позволяющие с максимальной эффективностью использовать время.

2.5. Придерживаются согласованных принципов, стремятся к достижению согласованных приоритетов, применяют лучшую практику взаимодействия и информируют об этом своих сторонников, членов, сотрудников, клиентов и общественность в целом.

2.6. Продвигают и поддерживают свое сотрудничество через каналы СМИ и путем публичных выступлений; воздерживаются от общих негативных высказываний.

3. Разработка политики

Объединения граждан и органы государственной власти:

3.1. Сотрудничают в разработке, реализации и оценке политики в различных областях через своих уполномоченных членов или представителей, и в соответствии со своей областью деятельности и компетенцией.

3.2. Организуют сбор мнений, необходимый для выработки политики и инициирования законодательных предложений, представляют эти мнения в систематизированной и согласованной форме ответственным органам в заранее оговоренные сроки.

3.3. Учитывают опыт друг друга при выработке политики и инициировании законодательных предложений и консультируются с различными объединениями граждан, давая им достаточный срок для формулирования мнения.

3.4. На всех этапах выработки политики и законодательства оценивают их воздействие на общество и окружающую среду.

3.5. Работают над повышением компетентности своих представителей, участвующих в процессе выработки, реализации и оценки политики.

3.6. При разработке политики, касающейся меньшинств, учитывают позиции и мнения объединений граждан, представляющих такие группы, и вовлекают их в составление законов и дебаты.

3.7. Совместно формируют и соблюдают лучшую практику сотрудничества в области организации составления, реализации и оценки политики в области вовлечения объединений граждан в законотворческую деятельность.

4. Ресурсы

Объединения граждан и органы государственной власти:

4.1. Используют доступные им средства для пропаганды добровольчества и для вовлечения граждан на добровольной основе в решение проблем, стоящих перед обществом.

4.2. Обеспечивают отсутствие каких-либо препятствий осуществлению гражданскими объединениями разрешенной законом деятельности, которая укрепляет их экономическую базу, и сохраняют конфиденциальность чувствительной деловой информации в связи с такой деятельностью.

4.3. Разрабатывают и публикуют принципы и процедуры, регулирующие распределение и использование государственных средств для развития системы поддержки гражданских инициатив, а также связанные с этим требования отчетности и аудита.

4.4. Используют имеющиеся у них возможности по продвижению и выработке политики налогообложения, направленной на поддержку гражданских инициатив и благотворительности, чтобы повысить заинтересованность бизнес-сектора в поддержке некоммерческой деятельности.

4.5. Разрабатывают и публикуют принципы и процедуры делегирования объединениям граждан функций по оказанию государственных услуг, а также принципы и процедуры финансирования в рамках договоров о сотрудничестве между государственными органами и объединениями граждан.

4.6. Используют выделенные ресурсы для намеченной цели, делая это наиболее экономичным и эффективным способом.

IV. РЕАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

1. К общим долгосрочным приоритетам в реализации Концепции относятся следующие:

    1.1. Значительное повышение уровня гражданского образования и активности, укрепление демократии участия.

    1.2. Формирование культуры сотрудничества на основе принципов партнерства между органами власти и гражданскими инициативами, продвижение и широкое внедрение лучшей практики сотрудничества и создание сетей сотрудничества.

    1.3. Обеспечение функционирования системы поддержки гражданских инициатив.

2. К общим краткосрочным приоритетам в реализации Концепции относятся следующие:

    2.1. Изучение условий, необходимых для деятельности и устойчивости сектора гражданских инициатив, разработка системы классификации объединений граждан и систематизации статистических данных;

2.2. Изучение, совершенствование и укрепление структур сотрудничества и поддержки.

2.3. Широкомасштабное внедрение этического кодекса сектора гражданских инициатив.

2.4. Пересмотр законодательных актов о деятельности объединений граждан и по необходимости внесение поправок.

2.5. Разработка механизма вовлечения представителей объединений граждан в разработку и реализацию политики по различным направлениям и в законотворчество в целом.

2.6. Изучение и совершенствование системы финансирования объединений граждан из государственного бюджета и информирования общества о таком финансировании.

2.7. Совершенствование информационных каналов между государственными органами и обществом и механизмов обратной связи.

2.8. Разработка процедуры подписания и выполнения договоров о сотрудничестве между государственными органами и объединениями граждан.

2.9. Выработка общих стандартов оказания государственных услуг, а также принципов и процедур делегирования этих функций объединениям граждан.

2.10. Пересмотр и обновление учебных программ и пособий по гражданскому образованию, организация повышения квалификации преподавателей граждановедения.

2.11. Создание программ в СМИ о сотрудничестве государственных органов и объединений граждан, подраздела на государственном интернет-сервере, посвященного этому сотрудничеству.

* * *

Объединения граждан и органы государственной власти используют имеющиеся у них возможности для продвижения Концепции развития гражданского общества и ее основных идей, ценностей, принципов и приоритетов, прав и обязанностей сторон и лучшей практики сотрудничества. Органы государственной власти считают знание основ и принципов деятельности объединений граждан неотъемлемой частью квалификационных требований к государственным чиновникам.

Правительство Республики Эстония и представители объединений граждан создадут совместный комитет для создания системы разработки планов действий по реализации Концепции, выполнения этих планов и оценки результатов.

Один раз в два года парламент Эстонии организует слушания по ходу выполнения Концепции и развития гражданского общества как вопросов государственной важности.

План действий по реализации Концепции развития гражданского общества Эстонии на 2004–2006 гг. (проект, май 2004 г.)

1. ВВЕДЕНИЕ

Концепция развития гражданского общества Эстонии (одобрена Парламентом Эстонии в декабре 2002 г.) подчеркивает взаимодополняющие роли государственной власти и инициативы граждан, а также принципы их сотрудничества в формировании и осуществлении публичной политики и в построении гражданского общества Эстонии. Общая цель настоящего документа — выразить общее понимание государством и некоммерческим сектором идеи сотрудничества в рамках социального партнерства с целью построения гражданского общества и социальной экономики в Эстонии при активном участии ее граждан.

План действий по реализации Концепции развития гражданского общества Эстонии (далее — Концепция) на 2004–2006 гг. содержит краткое изложение той работы, которая уже проделана совместной комиссией правительства Республики Эстония и представителей объединений граждан, и намечает наиболее важные меры по реализации Концепции, которые целесообразны и способствуют расширению будущих перспектив развития данной сферы.

2. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

План действий по реализации Концепции был разработан на основе анализа текущей ситуации, проведенного совместной комиссией правительства Республики Эстония и представителей объединений граждан (далее — Комиссия), и на основе поданных в Комиссию предложений по улучшению и развитию ситуации в Эстонии.

Представители как государственной власти, так и объединений граждан в рамках своих рабочих групп пришли к выводу, что задача создания благоприятной атмосферы для решения проблем и поддержки гражданских инициатив требует комплексного подхода, который включал бы в себя оценку эффективности существующих и вновь создаваемых структур наряду с анализом различных возможностей, их преимуществ и недостатков для выбора лучших из них. Только после этого будет возможно выдвинуть конкретные предложения по внесению изменений в нормативно-правовую базу, по созданию схем финансирования и поддержки сетей, содействующих гражданским инициативам.

План действий на 2004–2006 гг. содержит такие мероприятия, как анализ существующей нормативно-правовой базы и сложившейся практики, более детальное изучение проблем, определение различных интересов, распространение информации среди населения, составление заявок и инициирование различных пилотных проектов. При составлении плана действий были приняты во внимание указанные членами Комиссии специфические проблемы в рамках отдельных направлений деятельности, предложения рабочих групп, а также существующие возможности организаций-исполнителей.

В числе приоритетных направлений деятельности рабочие группы назвали следующие: 1) **законодательство, регулирующее гражданские инициативы**; 2) **участие граждан и их объединений в процессах принятия решений**; 3) **финансирование объединений граждан**; 4) **статистику**; 5) **гражданское образование** и 6) **информационно-просветительскую деятельность**.

2.1. Законодательство

Наиболее актуальные вопросы в связи с законодательством, регулирующим деятельность объединений граждан, а также проблемы, отмеченные соответствующей рабочей группой, касались схем финансирования деятельности объединений граждан и существующих организационно-правовых форм гражданских инициатив. Самыми важными законами, регулирующими в Эстонии различные формы гражданских инициатив, являются Закон о некоммерческих ассоциациях (NPAA) и Закон о фондах (FA). Кроме того, существует Закон об обязательствах, который в ст. 580, раздел 1 устанавливает, что в договоре партнерства двое или более лиц (партнеров) обязуются осуществлять деятельность по достижению общей цели и содействовать достижению этой цели в порядке, определенном договором, прежде всего путем вложения средств и других ресурсов.

Представители самоинициированных объединений граждан считают, что обращение с ними на той же основе, что и, например, с ассоциациями коммерческих организаций неоправданно. Было отмечено, что некоммерческие организации и фонды, созданные государственным сектором, не могут считаться организациями гражданской инициативы, а их деятельность не нуждается в поддержке или продвижении. Эксперты Меруск, Олле и Сааремец (2004 г.) считают, что если в свете государственных интересов государство по какой-либо причине и на какой-либо основе должно будет выделить какие-то из существующих некоммерческих организаций — например, с целью финансирования деятельности этих организаций, оно сможет это сделать путем применения определенных критериев к существующим формам некоммерческих организаций. Эксперты считают, что введение понятия объединений граждан в законодательство не решит реальных проблем, а напротив, может противоречить принципу законодательной ясности.

Объединения граждан также отметили, что партнерства не существуют как независимые юридические лица, что представляет собой проблему. При этом не было указано конкретно, какие виды деятельности не могут быть выполнены из-за существующих положений о партнерствах и почему для выполнения такой деятельности нельзя выбрать какую-либо другую организационно-правовую форму. Был поднят вопрос о необходимости регулирования добровольческой деятельности. Причина состоит в том, что хотя в отдельных случаях предпринимались попытки решения существующих проблем, не существует единого подхода к решению всего спектра вопросов, связанных с организацией добровольчества. Представители организаций, использующих в своей деятельности труд добровольцев, недовольны отсутствием у термина «доброволец» четкого определения и содержания, которое бы разъяснял и защищал закон.

Идея партнерства состоит, прежде всего, в том, что для осуществления деятельности нет необходимости создавать юридическое лицо, регулируемое частным правом. Однако представители объединений граждан указали на проблемы финансирования организаций, разделения ответственности за финансируемую деятельность и прав на использование ее результатов — проблемы, с которыми они столкнулись на практике. В сфере надзора за условно-осужденными и организации поддержки потерпевших закрепленная законом возможность использовать труд добровольцев и соответствующие четкие правила вполне себя оправдали, но отсутствует единое понимание необходимости и масштабов регулирования добровольческой деятельности, охватывающей сразу несколько сфер, с учетом того, что чрезмерное регулирование добровольчества может привести и изменению содержания этой альтруистической общественно-полезной деятельности.

Хотя усиление регулирования не всегда полезно, тем не менее, необходимо в свете сигналов о проблемах, с которыми сталкиваются в своей практике гражданские инициати-

вы, более тщательно проанализировать их контекст и причины и найти возможные пути устранения помех реализации инициатив граждан либо путем предложений о внесении изменений в существующую законодательную базу, либо путем проведения информационной кампании с целью более широкого внедрения существующих правил в практику.

2.2. Гражданское участие

Несмотря на более широкое признание принципов участия заинтересованных групп, не существует единых принципов организации процесса их вовлечения в деятельность различных институтов, а также детального анализа существующей практики гражданского участия, что в свою очередь делает процесс принятия решений в целом менее прозрачным. Одна из проблем — неравномерное и недостаточное понимание государственными институтами и чиновниками необходимости участия общественности и различных методов организации такого участия — по этой причине они не могут воспользоваться существующими возможностями формирования данного процесса.

Для преодоления названных выше недостатков были инициированы два проекта: эстонско-датский проект «*Укрепление сотрудничества между государственным сектором Эстонии и организациями, представляющими предпринимателей*» по заказу Министерства по экономическим вопросам и коммуникации (координатором проекта с эстонской стороны выступает Эстонская ассоциация некоммерческих организаций и фондов) и проект Центра политических исследований «Праксис» под названием «*Гражданское участие и консультации в процессе принятия решений — исследование, анализ и рекомендации*». Результаты этих проектов внесут важный вклад в разработку общих принципов участия граждан и их объединений в деятельности государственных органов с целью содействия сотрудничеству между разными секторами и государственными институтами и формирования практики и традиций гражданского участия.

Важным элементом в создании моделей гражданского участия является сотрудничество между представительными и зонтичными организациями некоммерческого сектора и структурами государственного сектора. Роль зонтичных организаций состоит в том, что они способны вовлечь в процесс большое число граждан и заинтересованных групп и сформулировать профессиональное компетентное мнение по каждой из конкретных областей. Для содействия сотрудничеству в сфере консультаций с представительными и зонтичными организациями как с важными каналами информации необходимо установить критерии, которым должны соответствовать зонтичные организации, а также указать модели представления интересов. При этом нельзя забывать, что каждая организация имеет право независимо представлять собственные интересы.

За последние годы было открыто несколько интернет-порталов для поддержки «демократии участия» и вовлечения граждан в процессы принятия решений. Однако эта цель не всегда была достигнута из-за недостаточной осведомленности граждан и отсутствия у них необходимых навыков: граждане мало знают о законотворческом процессе в целом и о различных возможностях участия в нем; еще не сформировались навыки составления предложений и замечаний и направления их в законодательные органы. Поэтому предложения, которые получают эти интерактивные порталы, часто не могут быть использованы. В результате эти интерактивные ресурсы функционируют скорее как каналы распространения информации, нежели как каналы консультаций с гражданами. Чтобы обеспечить эффективность процесса гражданского участия, прежде всего с учетом принципа консультаций, необходимо начать с оценки целей существующих интерактивных законотворческих форумов (Themis, TOM и т.д.), предоставляемых ими возможностей, их реальной применимости, фактических результатов и практики, чтобы получить общую

картину, способствовать развитию интернет-ресурсов для участия граждан в законотворчестве и облегчить процесс гражданского участия для граждан и их объединений.

2.3. Финансирование

Источниками финансирования деятельности объединений граждан являются членские взносы, государственная поддержка в форме грантовых контрактов, целевого финансирования или оплаты услуг, проектные гранты местных и международных фондов, доходы от реализации товаров или услуг, а также пожертвования частных лиц и коммерческих структур. К косвенным источникам поступлений относятся налоговые льготы и помощь в натуральной форме. Важным ресурсом в деятельности объединений является время и труд членов организации и добровольцев.

Хотя членские взносы являются одним из важнейших источников доходов объединения, их размер чаще всего символический и не обеспечивает оплату текущих расходов, а также не позволяет организации развиваться и расширять свою деятельность. Чтобы создать условия для активного гражданского участия в общественной жизни, важно рассмотреть возможность прямой или косвенной поддержки инициатив граждан из средств государственного бюджета.

Существующая практика финансирования объединений граждан из средств госбюджета носит ведомственный характер при отсутствии единых принципов и процедур подачи заявок на финансирование, распределения средств и последующей отчетности. Хотя специфика различных сфер деятельности препятствует полному единообразию, отсутствие единых общих принципов ведет к недостаточному взаимопониманию, снижает уровень доверия к принятым решениям и к прозрачности выделения средств. Неэффективна и оценка деятельности, финансируемой из госбюджета, по причине отсутствия единых критериев такой оценки.[1] Для обеспечения прозрачности, контроля достижения целей и оценки эффективности необходимы единые правила и процедуры, разработанные с учетом специфики каждого направления деятельности.

При формировании новых систем финансирования, правил и процедур важно проанализировать существующие модели финансовой поддержки развития гражданского общества, его потребности и возможности. Представители объединений отметили, что сложившиеся традиции финансирования из средств государственного бюджета и, например, Закон о налоге на азартные игры поставили некоторые сферы деятельности и организации, работающие в этих сферах, в особое положение. Существующий Закон о налоге на азартные игры устанавливает четкие правила распределения вырученных средств по направлениям деятельности, но уделяет меньше внимания описанию процедуры принятия решений, что по мнению представителей объединений не обеспечивает достаточной прозрачности, порождает неудовлетворенность решениями Совета и недоверие к ним. Важно, чтобы распределение средств было гибким и учитывало новые возникающие потребности и перемены в обществе.

Финансирование деятельности объединений граждан по выполнению государственных задач, поиск подходящих моделей и принятие единых согласованных принципов необходимы для всех направлений деятельности, и с этой целью нужно усилить взаимодействие между различными министерствами, а также постоянное сотрудничество госсектора с представителями объединений граждан. Финансирование обычно выделяется на определенное направление деятельности или мероприятие, но сотрудничество между ми-

1 Финансирование объединений граждан из государственного бюджета в 1998–2001 гг. Министерство внутренних дел, 2001: http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/Kodanikeyhenduste_riiklik_rahastamine.rtf

нистерствами в достижении общих целей финансирования объединений граждан еще не налажено. Целью анализа схем финансирования было найти оптимальные решения, которые обеспечивали бы целевой характер и максимальную эффективность финансирования и одновременно способствовали снижению административных расходов.

За несколько лет некоторые организации стали важными партнерами министерств, координирующих определенное направление. Чтобы партнерство было эффективным, необходимо определить взаимный вклад партнеров, их права и обязанности. Нельзя также забывать, что для проведения консультаций и сбора различных мнений часто требуются дополнительные ресурсы (временные, людские, финансовые и т.д.) с обеих сторон, что следует учесть в контексте сотрудничества. Расходы, связанные с представительством интересов и мнений организации, невозможно покрыть из единовременных проектных грантов.

Были сделаны первые шаги в разработке политики налогообложения, призванной создать благоприятные условия для развития гражданских инициатив и благотворительности: на основе ст. 11 Закона о подоходном налоге правительство Республики Эстония одобрило перечень некоммерческих ассоциаций и фондов. Включение в этот перечень означает, например, освобождение от налога на дополнительные выплаты, право на налоговый вычет пожертвованной суммы из налогооблагаемой базы жертвователя и т.д. Кроме того, включенным в перечень организациям предоставляются различные освобождения от таможенных сборов.

Необходимо изучить степень осведомленности населения об имеющихся возможностях получения льгот по подоходному налогу и степень использования им этих возможностей, проанализировать воздействие новой налоговой политики на гражданские инициативы, оценить эффективность принятых решений, описать их преимущества и потенциальные проблемы. Например, добровольческая деятельность может потребовать оплаты некоторых расходов, что в рамках существующего законодательства считается дополнительными выплатами, с которых гражданин обязан уплатить налог, и это является препятствием к участию добровольцев в деятельности объединения. Опыт и примеры других стран не применимы напрямую к эстонской системе налогообложения, но при этом найденные другими странами решения этой проблемы заслуживают изучения и сравнения, чтобы составить представление о возможных изменениях в налоговом законодательстве Эстонии в отношении объединений и пожертвований.

В действующем законодательстве Эстонии нет четкого определения понятий общественного интереса и частного интереса. Проведение различия между организациями, действующими в общественных интересах, и некоммерческими организациями и фондами, действующими в частных интересах (в интересах членов организации), важно для содействия созданию и развитию гражданских организаций, действующих в общественных интересах, и для поддержки их сфер деятельности. Важно также не допускать нарушений принципа равного обращения в отношении тех организаций, которые были созданы по инициативе граждан, но приобрели известность и вес за счет удовлетворения частных интересов. Определение общественного интереса в какой-то степени дается в ст. 11 Закона о подоходном налоге, однако условия внесения объединений в перечень имеющих право, согласно данной статье, на льготы по подоходному налогу не проводят достаточного различия между организациями, действующими в общественных и частных интересах.

По инициативе представителей объединений граждан был разработан законопроект о внесении изменений в ст. 11 Закона о подоходном налоге, где дается определение кон-

цепции, обязанностей и прав организации, действующей в общественных интересах, и порядка включения таких организаций в перечень пользующихся налоговыми льготами. Необходимо развивать сотрудничество для поиска адекватной и всесторонней модели, обеспечивающей практическое выполнение принципов, провозглашенных в законопроекте.

2.4. Статистика

Для обеспечения прозрачности деятельности некоммерческих организаций и фондов соответствующие положения существуют в Законе о некоммерческих объединениях, в Законе о фондах и в специальных нормативных актах: некоммерческие организации и фонды заносятся в реестр, который ведет департамент регистрации при окружном или городском суде по месту регистрации организации или фонда. Данные об организациях, занесенных в реестр, являются публичными, т.е. каждый гражданин имеет право ознакомиться с записью в реестре и соответствующими документами и снять с них копии. Имеющиеся официальные данные из реестра некоммерческих организаций и фондов, как и данные статистического реестра хозяйственных единиц, не дают возможности получить полное представление о деятельности эстонских объединений граждан или о количестве реально действующих организаций. Отсутствуют данные о партнерствах, не отражено количество человек, работающих в некоммерческой организации или фонде, и нет сведений о добровольцах. Поскольку для обозначения сектора используются различные определения (самое широкое из них — определение, данное в законе), в обзорах, посвященных деятельности сектора, указывается разное количество действующих организаций. Существуют различные мнения относительно возможности использовать для описания некоммерческого сектора Эстонии классификацию по направлениям деятельности.

Еще одной задачей в области статистики может быть создание банка данных некоммерческого сектора или специального статистического реестра объединений граждан, который будет включать в себя все организации (некоммерческие организации, фонды, партнерства) и позволит систематизировать данные по различным признакам. В настоящее время в национальных счетах по экономике, которые ведет Статистическое управление, некоммерческие организации и фонды «рассеяны» между различными институциональными секторами, а собираемая о них информация не учитывает специфические черты некоммерческого сектора. Необходимо создать возможности для консолидации данных из всех имеющихся источников информации (статистическое управление, налоговое управление, министерства, профильные зонтичные организации).

Для анализа текущего положения гражданских инициатив и отношения к ним населения должны быть инициированы новые исследования по сбору данных, а вопросы о деятельности объединений граждан должны быть включены в регулярно проводимые опросы населения (например, включить вопросы о добровольчестве в обследование домохозяйств, вопросы о занятости в некоммерческом секторе — в обследования занятости и т.д.). Но прежде всего нужно укреплять сотрудничество между соответствующими учреждениями для более эффективного поиска решений возникающих проблем.

2.5. Преподавание граждановедения

Проблема преподавания граждановедения состоит в том, что в школах чрезмерное внимание уделяется изучению тем, вопросов учебной программы и усвоению фактов с упором на теоретические знания. Учитывая основную идею этого предмета, необходимо строить преподавание так, чтобы он готовил учащихся к жизни в условиях развития демократии и гражданского общества и учил их решать повседневные вопросы с позиции

гражданина. Программы преподавания социальных наук — изучаемые темы, количество учебных часов и используемые учебные пособия — должны быть пересмотрены. Сами учащиеся считают, что в программу должны быть включены исторический аспект, обзор сферы экономики и дифференциация между предпринимательством и так называемой социальной экономикой. Целый ряд возможностей дают интерактивные методы обучения, поскольку сосредоточены не столько на передаче учащимся фактической информации, сколько на развитии у них социальных навыков (навыков общения, ведения спора) и повседневных умений (поиск и обработка информации, оформление и подача информации, сотрудничество, анализ и принятие решений). Использование интерактивных методов обучения не приветствуется в школах не только из-за слишком малого количества учебных часов и большого числа тем в программе, но также из-за того, что не все преподаватели обладают достаточной квалификацией или осведомлены о различных методиках. Хотя ведение урока в наибольшей степени зависит от конкретного учителя, следует составить рекомендации или инструкции и включить их либо в учебный план, либо в другой документ на случай, если преподаватели не готовы самостоятельно искать новые методы подачи материала.

Важную роль в развитии жизненных умений и навыков играет практический опыт учащихся. Например, молодежь охотно откликается на идеи добровольчества, но чтобы молодые люди воспринимали добровольчество как нравственную ценность, необходимы умелое руководство и контроль, а также объяснение, зачем нужно добровольчество и каковы его возможности. Чтобы иметь возможность рассматривать учебные темы и проводить уроки вне классной комнаты, нужно использовать существующие сети и развивать сотрудничество между различными структурами и школами (школа — молодежный/досуговый центр — местные органы власти). Опыт других стран показывает, что люди, которые познакомились с идеей добровольчества в юном возрасте и получили положительный опыт, впоследствии продолжают помогать другим, в том числе в качестве добровольцев — в социальной, экологической или какой-либо иной сфере.

Несмотря на срочную необходимость повышения квалификации преподавателей, существующие возможности используются неравномерно, поскольку система повышения квалификации в целом ориентирована на рыночный спрос, а преподаватели и школьная администрация редко выбирают курсы по социальным наукам. Чтобы достичь понимания необходимости преподавать гражданские ценности в контексте различных учебных программ и занятий и создать возможности для этого, особое внимание следует уделить директорам школ.

Поскольку сам предмет граждановедения, методы его преподавания, учебные пособия и приемы быстро меняются, необходимо наблюдать, анализировать и оценивать процесс приобретения учащимися знаний и навыков, а это невозможно полностью осуществить с помощью одних лишь контрольных тестов и экзаменационных работ. Хорошая возможность в этом плане появится, когда методы, применявшиеся в международных исследованиях 1999 г. по преподаванию граждановедения, будут использованы снова для проведения повторного исследования. Следует провести специальный анализ того, насколько преподаватели граждановедения в эстоноязычных и русскоязычных школах владеют различными темами в рамках социальных наук.

2.6. Структура поддержки гражданских инициатив и осведомленности общества

Уровень гражданской инициативы, а также устойчивое развитие и профессионализм объединений граждан зависят от многих факторов — таких как информационные потоки,

существование консультационных услуг, возможности для сотрудничества, финансирование, лидеры и т.д. В отличие от отдельных организаций, сетям и структурным единицам труднее осуществлять свою деятельность и сохранять устойчивость, если они работают от проекта к проекту. Государством создана сеть центров развития в графствах; эти сети оказывают различные услуги объединениям граждан, но информации об услугах центров недостаточно, а существующий пакет услуг не способствует развитию систематического сотрудничества и партнерства организаций на местах.

Хотя объединения граждан способны находить ресурсы на различные виды деятельности (пишут заявки на финансирование, работают по проектам), такое финансирование обычно не поддерживает деятельность, необходимую для развития самой организации. Правительством Республики Эстония разработана программа местных инициатив, которая вносит значительный вклад в поддержку гражданских инициатив на местном уровне. Тем не менее, есть необходимость в разработке единой государственной концепции или долгосрочной программы по усилению гражданской инициативы и гражданского участия. Для продвижения и развития структур поддержки гражданских инициатив необходимо согласовать меры по поддержке существующих сетей гражданских инициатив и общественного добровольчества и повысить профессиональный уровень объединений граждан путем создания новых возможностей в дополнение к уже существующим.

В повышении осведомленности общества, формировании его установок и ценностей важнейшую роль играют СМИ, однако до сих пор возможности СМИ по распространению гражданских знаний — знаний о правах и обязанностях — используются недостаточно. Важно найти возможность сотрудничества как с государственными, так и с независимыми каналами, освещать под различными рубриками возможности участия граждан в формировании своей жизненной среды, знакомить с существующими каналами участия в процессе принятия решений, распространять информацию о начатых мерах по развитию гражданского общества и об их эффективности, демонстрировать хорошие примеры участия и активности граждан. Важнейший ресурс повышения осведомленности общества — современные информационные технологии: благодаря нескольким информационным ресурсам в интернете можно получить достаточно полную картину концепций и тем, связанных с гражданскими инициативами.

Идея Центра гражданского общества по исследованиям и разработкам состоит в том, чтобы создать центральную организацию, которая будет заниматься исследованиями в этой области и анализом событий и процессов, объединяя экспертов, исследователей и преподавателей, работающих в этой области. Центр поможет в формировании использующих единый подход программ развития гражданского общества, гражданского образования и третьего сектора, а также образовательных программ и учебных планов (как для формального, так и для неформального образования), с одной стороны, внося практический вклад в развитие системы образования, а с другой стороны, проводя исследования академического характера. Идея создания Центра гражданского общества по исследованиям и разработкам основана на результатах текущего анализа и продиктована потребностью объединить изолированные усилия в данной области, улучшить распространение информации и содействовать сотрудничеству между организациями.

2.7. Содействие сотрудничеству между правительством Республики Эстония и представителями объединений граждан

Благодаря созданию совместной комиссии, было положено хорошее начало сотрудничеству между правительством Республики Эстония и представителями объединений граждан с целью выявления специфических проблем, касающихся гражданского обще-

ства, поиска различных решений и составления планов действий, консультирования и обмена информацией. Члены Комиссии были подобраны на основе принципа представительства; основная работа ведется в рамках рабочих групп. Для успешного выполнения составленного Комиссией плана действий важно, чтобы в ее работе участвовали представители соответствующих учреждений и организаций, а также эксперты — прежде всего в составе рабочих групп. Поскольку рассматриваемые темы весьма различны, целесообразно осуществлять основную часть работы в рабочих группах, чтобы Комиссия выступала в роли консультанта и имела право проверять работу групп и принимать окончательное решение, а также спрашивать мнение и проводить консультации с более широким кругом лиц.

Работа Комиссии на данный момент показала, что необходимо также рассмотреть систему информирования общественности о Комиссии, распространения информации о темах обсуждения, расширения круга лиц, с которыми проводятся консультации, и повышения эффективности процесса консультаций. Для более полного представления интересов объединений нужно найти механизмы, обеспечивающие двухсторонний обмен информацией с представленными организациями относительно применения Концепции. Для отражения точки зрения правительства Республики Эстония важно разработать подход к формированию программ действий, основанный на общем понимании потребностей и возможностей государственного сектора.

3. ПЛАН ДЕЙСТВИЙ

С учетом специфических проблем, изложенных рабочими группами, степени готовности организаций, участвующих в работе Комиссии, и их реальных возможностей был составлен план действий на 2004–2006 гг. на основе приоритетов, провозглашенных в Концепции, объединяющий все направления деятельности и содержащий одиннадцать целей.

Концепция государственной поддержки неправительственных организаций Республики Казахстан

Одобрена
постановлением Правительства
Республики Казахстан
от 23 января 2002 г. №85

ВВЕДЕНИЕ

Концепция государственной поддержки неправительственных организаций Республики Казахстан опирается на основополагающие принципы Конституции Республики Казахстан, Послания Президента страны народу Казахстана «К свободному, эффективному и безопасному обществу», Закона Республики Казахстан «О некоммерческих организациях Республики Казахстан».

В целях реализации задач, поставленных Президентом страны в Послании народу Республики Казахстан, принят План мероприятий Правительства Республики Казахстан, где в разделе II «Демократизация общества — веление времени» отражены мероприятия по вопросам взаимодействия с общественными объединениями, одним из которых является разработка механизма государственной поддержки социально значимых проектов общественных объединений. Одним из приоритетных направлений демократизации общественной жизни Республики Казахстан является развитие неправительственного сектора. Сегодня в стране активно идет процесс формирования неправительственного сектора, необходимого для функционирования гражданского общества.

Однако подавляющее большинство неправительственных организаций испытывает трудности в осуществлении своих задач. Во многом причиной этого является отсутствие комплексной и целенаправленной государственной поддержки неправительственного сектора, кроме того, недостаточно отработаны механизмы взаимодействия и сотрудничества государственных органов и неправительственных организаций.

В настоящее время финансирование проектов неправительственных организаций осуществляется в основном зарубежными грантодателями. Грантовая помощь зарубежных фондов оказала существенное влияние на процесс становления неправительственного сектора.

Сегодня назрела необходимость в выработке комплексной государственной политики поддержки неправительственных организаций.

Принятие Концепции предполагает совершенствование правовой базы, внесение изменений и дополнений в отдельные нормативные правовые акты.

1. Анализ современного состояния неправительственного сектора в Республике Казахстан

В Казахстане за десять лет независимости сформировался неправительственный сектор, состоящий из общественных объединений, фондов, негосударственных некоммерческих учреждений и других организаций, занимающихся социальными вопросами.

Анализ развития неправительственного сектора в Казахстане показывает, что процесс становления неправительственных организаций в республике прошел несколько этапов.

Первый этап становления неправительственного сектора охватывает период с конца 80-х по 1994 г. За это время, по оценкам отечественных и международных экспертов, было организовано более 400 неправительственных организаций. При этом они были в основном правозащитного направления, что связано с периодом становления независимости и суверенитета Казахстана и обусловлено началом процесса демократических преобразований.

Основной характеристикой данного этапа было отсутствие системности, стихийность в создании неправительственных организаций. Кроме того, в рассматриваемый период со стороны государства шел процесс выработки общих подходов и приоритетов по отношению к неправительственному сектору.

Второй этап — этап качественного и количественного роста неправительственных организаций.

Этот этап охватывает временные рамки с 1994 по 1997 гг. Численность неправительственных организаций за этот период возросла с 400 до 1600. Следует отметить не только количественный рост неправительственного сектора, но и дифференциацию по видам деятельности. Количественный рост неправительственных организаций в первую очередь можно объяснить массированной финансовой поддержкой со стороны международных фондов и организаций через систему грантов.

Грантовая поддержка международных фондов и организаций была направлена в основном на проведение семинаров, «круглых столов», тренингов, носила организационно-технический, обучающий и методический характер.

Вместе с тем, в эти годы была обозначена лишь общая позиция государства в отношении неправительственного сектора, не выработана в полном объеме единая государственная политика по взаимодействию с неправительственными организациями.

Анализ второго этапа показывает, что неправительственные организации возникали в основном за счет грантов, основными центрами развития неправительственных организаций были крупные города, особенно Алматы, а с переездом столицы в Астане стал активно развиваться неправительственный сектор.

К концу второго этапа наметившийся рост неправительственных организаций постепенно переходит в новое качественное состояние. Неправительственный сектор страны нашел свое место в общественном процессе.

Третий этап начинается с 1998 г. и продолжается по настоящее время. Это качественно новый этап, характеризующийся конкретной постановкой вопроса о реализации механизма взаимодействия государства с неправительственными организациями.

Количественный рост неправительственного сектора привел к тому, что сейчас существует около 3500 неправительственных организаций. Сегодня в «третьем секторе» работает на постоянной основе около 35 тысяч человек, на временной (консультанты, эксперты) — до 50 тысяч человек, добровольцев — более 100 тысяч человек.

Анализ развития неправительственных организаций Казахстана показывает, что в настоящее время сложились довольно устойчивые группы неправительственных организаций по различным направлениям: экологические — 15%, детские и молодежные — 13,6%, женские — 13,3%, медицинские — 13,1%, в области культуры, искусства, науки, образования — 12,5%, правозащитные — 7,6%, по социальной защите — 6,8%, по поддержке общественных инициатив — 6%, многопрофильные — 4,7%, общества инвалидов — 4,4%, по реабилитации детей-инвалидов — 3%.

Возникает в первую очередь проблема качественной, организационно-практической поддержки общественного сектора. Массированное выделение международных грантов для неправительственных организаций к 1998 г. ограничивается и идет на снижение. В этих условиях важное значение приобретает реальное сотрудничество неправительственного сектора с государством на принципах равноправного партнерства.

Неправительственный сектор в Казахстане за 10 лет развития в основном сформировался, стал реальной общественной силой и важным ресурсом дальнейшей демократизации страны. Государство оказывает действенную поддержку неправительственным организациям.

Одним из свидетельств этого является принятие Закона Республики Казахстан «О некоммерческих организациях Республики Казахстан».

Вместе с тем, слабым местом в развитии неправительственных организаций в настоящее время является неравномерность развития неправительственного сектора в регионах, особенно в сельской местности. Анализ показывает активизацию неправительственного сектора в основном в крупных областных центрах и городах Астане и Алматы. Всего 8% неправительственных организаций представлены на районном уровне, что совершенно недостаточно для развития общественной инициативы.

Принятие Концепции активизирует создание неправительственных организаций на местном уровне, окажет позитивное влияние на трудоустройство населения, будет способствовать развитию социальной инфраструктуры на селе.

2. ЦЕЛЬ И ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Основной целью государственной поддержки неправительственных организаций является формирование новой модели отношений в проведении социальной политики в Республике Казахстан; оказание эффективного содействия социально ориентированным неправительственным организациям посредством активного сотрудничества с ними, вовлечения их в решение социально значимых проблем; оказание информационной, консультативной, методической, организационно-технической поддержки, а также содействие через государственный социальный заказ.

В соответствии с поставленной целью определяются следующие задачи:

1. Совершенствование системы взаимодействия и сотрудничества государственных органов и неправительственных организаций.
2. Создание условий для роста гражданской инициативы.
3. Финансирование программ социально ориентированных неправительственных организаций через государственный социальный заказ.
4. Создание Советов по взаимодействию государственных органов и общественных объединений.
5. Совместное проведение мероприятий (конференции, «круглые столы», семина-

ры, тренинги по социально значимым проблемам, благотворительные, культурно-массовые акции и другие).

6. Информационное обеспечение деятельности неправительственных организаций Казахстана.

7. Смягчение условий регистрации неправительственных организаций.

3. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ И ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Выработка подходов к вопросам формирования и реализации государственной поддержки неправительственных организаций должна основываться на следующих принципах:

1) законность — соблюдение норм действующего законодательства Республики Казахстан;

2) партнерство — совместное участие неправительственных организаций и государственных органов в решении социальных проблем, определении приоритетов социальной политики;

3) прозрачность — открытость сторон и общедоступность информации для всех заинтересованных неправительственных организаций в предоставлении государственного социального заказа;

4) равноправность — обеспечение равного права на участие в тендере всех неправительственных организаций;

5) согласованность — принятие согласованных решений по достижению поставленной цели и способам организации общей деятельности;

6) ответственность — строгое соблюдение сторонами утвержденного государственного договора на выполнение социального заказа.

Государственная поддержка неправительственных организаций может осуществляться в разных формах: информационной, консультативной, методической, организационно-технической, а также оказания содействия через государственный социальный заказ.

Информационная поддержка неправительственных организаций предполагает освещение в средствах массовой информации деятельности неправительственного сектора в решении социально значимых проблем, создание специализированных рубрик, тематических радио- и телепередач о развитии неправительственного сектора в Казахстане, содействие в создании неправительственными организациями собственных средств массовой информации.

Консультативная поддержка неправительственных организаций заключается в разъяснении законодательных и нормативных актов, предоставлении им информации о регистрации, методах и направлениях работы, зарубежных и отечественных грантодателях, о возможностях получения государственной поддержки, данных о существующих в стране неправительственных организацях и иной информации.

Методическая поддержка осуществляется путем разработки методических рекомендаций, материалов, справочников и другими путями.

Важными направлениями организационно-технической поддержки являются: проведение «круглых столов», семинаров, конференций, тренингов, иных акций с неправительственными организациями, направленных на решение социально значимых проблем.

Наиболее эффективной и существенной должна стать государственная поддержка неправительственных организаций в форме социального заказа.

Предметом социального заказа может являться разработка и/или реализация целевых социальных мероприятий (акций, программ), направленных на решение конкретных социально значимых проблем, а также участие на конкурсной основе в выполнении мероприятий республиканских и местных целевых программ.

4. ОСНОВНЫЕ МЕРЫ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ ПОДДЕРЖКУ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

В рамках поставленной цели Правительство Республики Казахстан примет следующие меры:

- разработает законодательную основу оказания государственной поддержки неправительственным организациям;
- разработает Программу государственной поддержки неправительственных организаций Республики Казахстан и План мероприятий по ее реализации.

В соответствии со структурой органов государственного управления и бюджетным устройством Республики Казахстан определяются республиканский и местный уровни формирования и размещения государственного социального заказа.

4.1. Государственный социальный заказ как наиболее эффективная форма государственной поддержки неправительственных организаций

Важным этапом в реализации государственной поддержки неправительственных организаций является разработка законодательной основы, в которой важно определить весь комплекс правовых, организационных и иных вопросов взаимодействия государственных органов и неправительственных организаций.

В законе необходимо отразить приоритеты, принципы, механизмы, обязанности сторон, уровни реализации государственной поддержки неправительственных организаций. Закон обеспечит правовую основу для участия неправительственных организаций в решении социально значимых проблем за счет средств государственного бюджета.

Формирование системы государственного социального заказа является наиболее эффективной формой поддержки неправительственных организаций.

4.2. Программа государственной поддержки неправительственных организаций

В Программе государственной поддержки необходимо отразить конкретные социально значимые программы и мероприятия, сроки их реализации, формы завершения, ответственных исполнителей.

Приоритеты Программы государственной поддержки неправительственных организаций определяются направлениями государственной политики в социальной сфере, где достаточно успешно осуществляют деятельность неправительственные организации.

Приоритетными направлениями Программы государственной поддержки неправительственных организаций являются следующие: экологические, детские, молодежные, образовательные, социальные, гендерные, правозащитные, медицинские.

Решение обозначенных в данной Концепции проблем развития неправительственного сектора Республики Казахстан, с учетом создания соответствующей законодательной основы, положит начало созданию устойчивой и эффективной системы партнерских отношений между государственными органами и неправительственными организациями, а также развитию гражданского общества республики.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ОТ 30 СЕНТЯБРЯ 2006 г. № 953 ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПЛАНА МЕРОПРИЯТИЙ ПО РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН НА 2006–2011 гг.

В целях реализации **Указа** Президента Республики Казахстан от 25 июля 2006 г. № 154 «О Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006–2011 гг.» Правительство Республики Казахстан **ПОСТАНОВЛЯЕТ**:

1. Утвердить прилагаемый **План мероприятий** по реализации Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006–2011 годы (далее — План).

2. Центральным и местным исполнительным органам и заинтересованным организациям, ответственным за выполнение Плана:

   1) принять меры по выполнению Плана;

   2) представлять ежегодно к 10 января и 10 июля информацию о ходе выполнения Плана в Министерство культуры и информации Республики Казахстан.

3. Министерству культуры и информации Республики Казахстан представлять ежегодно, к 25 января и 25 июля, сводную информацию о ходе выполнения Плана в Правительство Республики Казахстан.

4. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на Министерство культуры и информации Республики Казахстан.

5. Настоящее постановление вводится в действие со дня подписания.

Премьер-Министр
Республики Казахстан **Д. Ахметов**

Расшифровка аббревиатур

МВД — Министерство внутренних дел Республики Казахстан
МЗ —Министерство здравоохранения Республики Казахстан
МИД — Министерство иностранных дел Республики Казахстан
МИТ — Министерство индустрии и торговли Республики Казахстан
МКИ — Министерство культуры и информации Республики Казахстан
МОН — Министерство образования и науки Республики Казахстан
МООС — Министерство охраны окружающей среды Республики Казахстан
МСХ — Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан
МТС — Министерство туризма и спорта Республики Казахстан
МТСЗН — Министерство труда и социальной защиты населения Республики Казахстан
МФ — Министерство финансов Республики Казахстан
МЭБП — Министерство экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан
МЮ — Министерство юстиции Республики Казахстан
ГП — Генеральная прокуратура Республики Казахстан
КНБ — Комитет национальной безопасности Республики Казахстан
АИС — Агентство Республики Казахстан по информатизации и связи
НКДСГП — Национальная комиссия по делам семьи и гендерной политике при Президенте Республики Казахстан
НЦПЧ — Национальный центр по правам человека
ГАК — Гражданский Альянс Казахстана
НПО — неправительственные организации

* Объемы финансирования на 2007–2011 гг. будут уточняться при формировании республиканского и местных бюджетов на соответствующий финансовый год.

ПЛАН МЕРОПРИЯТИЙ ПО РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН НА 2006–2011 гг.

**Утвержден
постановлением Правительства
Республики Казахстан
от 30 сентября 2006 г. № 953**

№	Мероприятия	Форма завершения	Ответственные исполнители	Срок исполнения	Предполагаемые расходы, тыс. тенге	Источники финансирования
1. Совершенствование правовой основы деятельности институтов гражданского общества						
1.	Подготовить предложения по совершенствованию Казахстанского законодательства в части обеспечения конституционных прав и свобод граждан, в том числе в сферах культуры, образования, экологии, здравоохранения, информации, социального обеспечения, экономики, гендерного равенства, жилищной политики, местного самоуправления	Информация в Правительство Республики Казахстан	МКИ (созыв), МОН, МООС, МЗ, МТСЗН, МЮ, МЭБП, МИТ, НКДСГП	25 января 2008 г.	Не требуются	-
2.	Продолжить работу по присоединению Республики Казахстан к международным договорам, регулирующим вопросы развития институтов гражданского общества	Информация в Правительство Республики Казахстан	МЮ (созыв), МКИ, МИД, НЦПЧ, НПО	25 января 2008 г.	Не требуются	-
3.	Поддерживать работу Палаты общественных экспертов при Мажилисе Парламента Республики Казахстан	Рекомендации для Правительства Республики Казахстан	Аппарат Мажилиса Парламента Республики Казахстан, НПО	Постоянно	Не требуются	-
4.	Выпустить информационно-методические материалы, бюллетени, направленные на дальнейшее развитие деятельности НПО	Выпуск указанных информационно-методических материалов и бюллетеней	Акимы Акмолинской, Алматинской, Восточно-Казахстанской, Карагандинской, Павлодарской областей, а также акимы городов Астаны и Алматы, других областей по мере формирования местных бюджетов на 2008-2011 гг.	2007- 2011гг.	Акмолинская область: 2007 г. - 35,0; 2008 г. - 50,0 Всего: 85,0 Алматинская область: 2009 г. - 800,0; 2010 г. - 800,0 2011 г. - 800,0; Всего: 2 400,0 Восточно-Казахстанская область: 2007 г. - 500,0; 2008 г. - 525,0 2009 г. - 550,0; 2010 г. - 580,0 2011 г. - 60,0; Всего: 2 215,0 Карагандинская область: 2007 г. - 370,0; 2008 г. - 392,0 2009 г. - 415,0; 2010 г. - 439,0 2011 г. - 466,0; Всего: 2 082,0 Павлодарская область: 2007 г. - 120,0;2008 г. - 130,0 2009 г. - 150,0; 2010 г. - 170,0 2011 г. - 200,0; Всего: 770,0 **Итого:** 7 552,0	Местные бюджеты
5.	Привлекать представителей НПО к участию в экспертизе законопроектов, касающихся прав человека	Информация в Правительство Республики Казахстан	МЮ (созыв), МКИ, НЦПЧ	25 января, ежегодно	Не требуются	-
6.	Организовывать и проводить встречи представителей НПО с депутатами Мажилиса Парламента Республики Казахстан в регионах по вопросам совершенствования законодательства	Информация в Правительство Республики Казахстан	Акимы областей, городов Астаны и Алматы, Аппарат Мажилиса Парламента Республики Казахстан, НПО	25 июля ежегодно	Не требуются	-

7.	Разработать областные, городские, районные программы взаимодействия с НПО	Решения маслихатов областей, городов Астаны и Алматы	Акимы областей, городов Астаны и Алматы, НПО	2007–2011 гг.	Не требуются	-
8.	Подготовить предложения по внесению изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О государственном социальном заказе» в части определения компетенции государственных органов по вопросам взаимодействия с НПО	Предложения в Правительство Республики Казахстан	МКИ (созыв), МЭБП, МФ, МЮ, МОН, МООС, МЗ, МТСЗН, НКДСГП	25 января 2007 г.	Не требуются	-
9.	Осуществить анализ национального законодательства на предмет его соответствия положениям ратифицированных Республикой Казахстан международных договоров	Информация и предложения в Правительство Республики Казахстан	МЮ (созыв), МИД	25 января 2009 г.	Не требуются	-
10.	Подготовить предложения по дальнейшему совершенствованию законодательства о политических партиях	Предложения в Правительство Республики Казахстан	МЮ (созыв), МКИ, политические партии	25 июля 2007 г.	Не требуются	-
11.	Подготовить предложения по дальнейшему совершенствованию законодательства о религиозных объединениях	Предложения в Правительство Республики Казахстан	МЮ (созыв), НЦПЧ, Ассоциация религиозных объединений Казахстана	25 июля 2008 г.	Не требуются	-
2. Укрепление инструментов сотрудничества государственных органов и институтов гражданского общества						
12.	Развивать на центральном и региональном уровнях постоянно действующие механизмы сотрудничества в виде общественных советов, консультативно-совещательных органов, комиссий, рабочих групп по законотворческой работе, направленных на сотрудничество с институтами гражданского общества	Информация в Правительство Республики Казахстан	МКИ (созыв), МЮ, МЭБП, МОН, МООС, МЗ, МТСЗН, МИД, МИТ, НКДСГП, акимы областей, городов Астаны и Алматы	25 июля 2007 г.	Не требуются	
13.	Подготовить предложения по совершенствованию механизмов гражданского контроля за деятельностью органов государственной власти и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением прав и интересов граждан, открытостью и прозрачностью бюджетного процесса, а также по созданию соответствующей методической базы в рамках этого направления работы	Информация в Правительство Республики Казахстан	МКИ (созыв), МЭБП, МФ, НЦПЧ, акимы областей, городов Астаны и Алматы	25 января 2007 г.	Не требуются	-
14.	Проработать вопрос введения в государственных высших учебных заведениях страны курсов подготовки кадров для работы с институтами гражданского общества и по связям с общественностью	Информация в Правительство Республики Казахстан	МОН (созыв), МКИ, НПО	25 января 2003 г.	Не требуются	-
15.	Изучить вопрос создания структурных подразделений по связям с общественностью и взаимодействию с институтами гражданского общества в центральных и местных исполнительных органах	Информация в Правительство Республики Казахстан	МЭБП (созыв), МКИ, МЮ, МОН, МООС, МЗ, МТСЗН, МИТ, МФ, акимы областей, городов Астаны и Алматы, НПО	25 июля 2008 г.	Не требуются	-

№	Мероприятия	Форма завершения	Ответственные исполнители	Срок исполнения	Предполагаемые расходы, тыс. тенге	Источники финансирования
16.	Изучить потребности НПО, соответствующий зарубежный опыт при формировании государственного социального заказа	Информация в Правительство Республики Казахстан	МКИ (созыв), МЭБП, МФ, МЮ, МОН, МООС, МЗ, МТСЗН, МИД, акимы областей, городов Астаны и Алматы, НПО	25 июля, 2007 г.	Не требуются	-
17.	Проводить заседания Координационного совета по взаимодействию с НПО при Правительстве Республики Казахстан	Информация в Правительство Республики Казахстан	МКИ (созыв), МОН, МЗ, МИТ, МООС, МСХ, МЮ, МФ, МТСЗН, МЭБП, НКДСГП, НЦПЧ, НПО	25 января ежегодно	Не требуются	-
18.	Проводить региональные форумы по вопросам развития гражданского общества	Информация в МКИ	Акимы города Астаны, Акмолинской, Алматинской, Восточно-Казахстанской областей, а также акимы города Алматы, других областей по мере формирования местных бюджетов на 2008–2011 гг.	25 июля ежегодно	г. Астана: 2007 г. — 1500,0 2008 г.— 1590,0; 2009 г. —1685,0 2010 г. — 1787,0; 2011 г. —1894,0 Всего: 8456, 0 Акмолинская область: III квартал 2007 г. — 650,0 Всего: 650,0 Алматинская область: 2009 г. - 400,0 Всего: 400,0 Восточно-Казахстанская область: 2007 г. - 1 300,0 2008 г.—1370,0; 2009 г.—1440,0 2010 г.—1500,0; 2011 г.—1580,0 Всего: 7 190,0 Итого: 16 696,0	Местные бюджеты
19.	Проводить конференции, семинары, «круглые столы» по актуальным проблемам развития гражданского общества	Информация в МКИ	Акимы города Астаны, Акмолинской, Алматинской, Карагандинской, Мангистауской, Павлодарской, Северо-Казахстанской областей, а также акимы города Алматы, других областей по мере формирования местных бюджетов на 2008–2011 гг.	25 января, ежегодно	г. Астана: 2007 г.— 4260,0; 2008 г.— 4516,0 2009 г.— 4787,0; 2010 г.— 5074,0 2011 г. - 5 378,0; Всего: 24 015,0 Акмолинская область: 2007 г. — 160,0,; 2008 г. — 420,0 Всего: 580,0 Алматинская область: 2009 г. — 500,0; 2010 г. — 500,0 2011 г. — 500,0 Всего: 1 500,0 Карагандинская область: 2007 г.—315,0; 2008 г.—330,0 2009 г.—345,0; 2010 г.—365,0 2011 г.—385,0; Всего: 1740,0 Мангистауская область: 2006 г. — 400,0; 2007 г. — 400,0 2008 г. — 400,0; 2009 г. — 400,0 2010 г. — 400,0; 2011 г. — 400,0 Всего: 2 400,0 Павлодарская область: 2007 г. - 300,0 2008 г. - 300,0 2009 г. - 300,0 2010 г. - 300,0 Всего: 1 200,0 Северо-Казахстанская область: 2006 г. - 300,0 2007 г. - 314,0 2008 г. - 330,0 2009 г. - 345,0 2010 г. - 360,0 2011 г. - 380,0 Всего: 2 029,0 Итого: 33 464,0	Местные бюджеты

20.	Проводить социологические исследования по проблемам развития неправительственного сектора, реализации региональных программ взаимодействия с НПО	Информация в МКИ	Акимы города Астаны, Акмолинской, Алматинской, Восточно-Казахстанской, Карагандинской, Северо-Казахстанской областей, а также акимы города Алматы, других областей по мере формирования местных бюджетов на 2008-2011 гг.	25 июля, ежегодно	г. Астана: 2007 г. - 2 000,0; 2008 г. - 2 120,0 2009 г. - 2 247,0; 2010 г. - 2 382,0 2011 г. - 2 525,0; Всего: 11 274,0 Акмолинская область: III квартал 2007 г. - 55,0 2008 г. - 70,0; Всего: 125,0 Алматинская область: 2009 г. – 300,0; 2010 г. - 300,0 2011 г. - 300,0; Всего: 900,0 Восточно- Казахстанская область: 2007 г. - 800,0; 2008 г. - 840,0 2009 г. - 880,0; 2010 г. - 930,0 2011 г. - 970,0; Всего: 4 420,0 Карагандинская область: 2007 г. - 760,0; 2008 г. - 806,0 2009 г. - 854,0; 2010 г. - 905,0 2011 г. - 960,0; Всего: 4 285,0 Северо-Казахстанская область: 2006 г. - 1 080,0; 2007 г. - 1 100,0 2008 г. - 1 300,0; 2009 г. - 1 400,0 2010 г. -1 500,0; 2011 г. - 1 600,0 Всего: 7 980,0 Итого: 28 984,0	Местные бюджеты
21.	Проводить областные выставки-ярмарки социальных идей и проектов НПО	Информация в МКИ	Акимы г. Астаны, Карагандинской, Мангистауской, Павлодарской областей, а также акимы города Алматы, других областей по мере формирования местных бюджетов на 2008-2011 гг.	25 января, ежегодно	г. Астана: 2007 г. - 1 500,0; 2008 г. - 1 590,0 2009 г. - 1 685,0; 2010 г. - 1 787,0 2011 г. - 1 894,0; Всего: 8 456,0 Карагандинская область: 2007 г. - 1 000,0; 2009 г. - 1 000,0 2010 г. - 1 000,0; 2011 г. - 1 000,0 Всего: 4 000,0 Мангистауская область: 2007 г. - 500,0 Всего: 500,0 Павлодарская область: 2007 г. - 650,0; 2008 г. - 650,0 2009 г. - 700,0; 2010 г. - 700,0 2011 г. - 850,0; Всего: 3 550,0 Итого: 16 506,0	Местные бюджеты
22.	Проводить обучающие семинары для представителей местных исполнительных органов по вопросам взаимодействия с политическими партиями, НПО, профсоюзами, СМИ и иными институтами гражданского общества	Информация в МКИ	Акимы г. Астаны, Акмолинской, Восточно-Казахстанской, Карагандинской областей, а также акимы города Алматы, других областей по мере формирования местных бюджетов на 2008-2011 гг.	25 января, ежегодно	г. Астана: 2007 г. - 1560,0; 2008 г. - 1654,0 2009 г. - 1753,0; 2010 г. - 1858,0 2011 г. - 1969,0; Всего: 8 794,0 Акмолинская область: 2007 г. - 100,0; 2008 г. - 120,0 Всего: 220,0 Восточно-Казахстанская область: 2007 г. - 800,0; 2008 г. - 840,0 2009 г. - 880,0; 2010 г. - 930,0 2011 г. - 970,0; Всего: 4 420,0 Карагандинская область: 2007 г. - 450,0; 2008 г. - 477,0 2009 г. - 505,0; 2010 г. - 535,0 2011 г. - 568,0; Всего: 2 535,0 Итого: 15 969,0	Местный бюджет

№	Мероприятия	Форма завершения	Ответственные исполнители	Срок исполнения	Предполагаемые расходы, тыс. тенге	Источники финансирования
23.	Регулярно проводить конкурсы социально значимых проектов НПО	Информация в МКИ	Акимы города Астаны, Акмолинской, Актюбинской, Алматинской, Восточно-Казахстанской, Жамбылской, Кызылординской, Павлодарской, Северо-Казахстанской областей, а также акимы города Алматы, других областей по мере формирования местных бюджетов на 2008-2011 гг.	25 января, ежегодно	г. Астана: 2007 г. - 58080,0; 2008 г. - 61564,0 2009 г. - 65259,0; 2010 г. - 69174,0 2011 г. - 73325,0; Всего: 327402,0 Акмолинская область: 2007 г.-10 000,0; 2008 г.-15 000,0 Всего: 25 000,0 Актюбинская область: 2006 г. - 35441,0; 2007 г. - 37142,0 2008 г. - 38999,0; 2009 г. - 41339,0 2010 г. - 43819,0; 2011 г. - 46 448,0 Всего: 243 188,0 Алматинская область: 2009 г. - 15000,0; 2010 г. - 15000,0 2011 г. - 15 000,0; Всего: 45 000,0 Восточно-Казахстанская область: 2007 г. - 13000,0; 2008 г. - 14000,0 2009 г. - 15000,0; 2010 г. - 16000,0 2011 г. - 17 000,0; Всего: 75 000,0 Жамбылская область: 2007 г. - 15000,0; 2008 г. - 20000,0 2009 г. - 20000,0; 2010 г. - 20 000,0 2011 г. - 20 000,0; Всего: 95 000,0 Кызылординская область: 2007 г. - 13 50,0; 2008 г. - 14152,0 2009 г. - 15000,0; 2010 г. - 15900,0 2011 г. - 16854,0; Всего: 75 256,0 Павлодарская область: 2007 г. - 7100,0; 2008 г. - 8100,0 2009 г. - 8500,0; 2010 г. - 9000,0 2011 г. - 12000,0; Всего: 44 700,0 Северо-Казахстанская область: 2007 г. - 10500,0; 2008 г. - 10900,0 2009 г.- 11300,0; 2010 г. - 11700,0 2011 г. - 12 100,0; Всего: 56 500,0 Итого: 987 046,0	Местные бюджеты
	3. Создание условий для высокой политической, правовой и гражданской культуры населения					
24.	Внести предложения, направленные на гуманизацию уголовно-исполнительной системы, развитие института общественного защитника с привлечением правозащитных НПО	Предложения в Правительство Республики Казахстан	МЮ (созыв), МВД, ГП, НЦПЧ	25 июля, 2008 г.	Не требуются	-

25.	Проводить работу по привлечению НПО к реализации социально значимых проектов, направленных на защиту прав инвалидов, женщин и молодежи	Информация в Правительство Республики Казахстан	МКИ (созыв), МЮ, МОН, МООС, МЗ, МТСЗН, НКДСГП, акимы областей, городов Астаны и Алматы, НПО	25 января, ежегодно	Не требуются	-
26.	Подготовить предложения по изучению и обобщению результатов деятельности ученических и студенческих советов как одной из форм социализации личности	Информация в Правительство Республики Казахстан	МОН	25 июля, 2007 г.	Не требуются	-
27.	Организовать просветительские мероприятия, посвященные правозащитным датам	Информация в Правительство Республики Казахстан	НЦПЧ	25 января, ежегодно	2007 г. - 1259,0; 2008 г. - 1259,0 2009 г. - 1259,0; 2010 г. - 1259,0 2011 г. - 1259,0; Всего: 6 295,0	Республиканский бюджет
28.	Рассмотреть вопросы разработки механизмов по внесудебному разрешению конфликтов и урегулированию споров через переговоры, третейские, мировые суды, институты посредничества	Предложения в Правительство Республики Казахстан	МЮ (созыв), ГП	25 июля 2008 г.	Не требуются	-
29.	Проводить информационную политику по развитию и укреплению гендерного равенства, содействию преодоления в общественном сознании негативных стереотипов в отношениях прав женщин и мужчин	Информация в Правительство Республики Казахстан	МКИ (созыв), НКДСГП, акимы областей, городов Астаны и Алматы	25 января, ежегодно	Не требуются	-
4. Совершенствование трудовых отношений						
30.	Разработать подзаконные нормативные правовые акты в реализацию Трудового кодекса Республики Казахстан	Установление Правительства Республики Казахстан, приказы центральных исполнительных органов	МТСЗН, центральные исполнительные органы	25 января 2007 г.	Не требуются	-
31.	Внести на рассмотрение Межведомственных комиссий по вопросам совершенствования административного законодательства и по законопроектной работе предложения о внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях в части конкретизации составов правонарушений и видов взысканий за нарушения трудового законодательства	Внесение указанных предложений в Межведомственные комиссии	МТСЗН	25 января 2007 г.	Не требуются	-
32.	Привлекать общественные объединения к изучению и анализу проблем трудовых взаимоотношений	Информация в МТСЗН	Акимы областей, городов Астаны и Алматы, общественные объединения	25 января, ежегодно	Не требуются	-
33.	Привлекать профессиональные союзы к работе коллегиальных органов, межведомственных комиссий, рабочих групп по подготовке и рассмотрению областных программ и проектов, связанных с трудовыми отношениями и социально-экономическим развитием региона	Информация в Правительство Республики Казахстан	Акимы областей, городов Астаны и Алматы, профсоюзы	25 января, ежегодно	Не требуются	-

№	Мероприятия	Форма завершения	Ответственные исполнители	Срок исполнения	Предполагаемые расходы, тыс. тенге	Источники финансирования
5. Модернизация социальной политики						
34.	Разработать и внедрить в практику национальный стандарт качества жизни	Информация в Правительство Республики Казахстан	МТСЗН (созыв), МОН, МООС, МЗ, МИТ, МКИ, НКДСГП, акимы областей, городов Астаны и Алматы	25 января 2008 г.	Не требуются	-
35.	В рамках конкурса социально значимых проектов провести мониторинг и анализ реализации отраслевой Программы молодежной политики, региональных программ реализации молодежной политики	Информация в Правительство Республики Казахстан	МОН	25 января, ежегодно	2007 г. - 3 423,0 2008 г. - 6 300,0 2009 г. - 6 600,0 2010 г. - 6 900,0 2011 г. - 7 200,0 Всего: 30 423,0	Республиканский бюджет
6. Повышение социальной ответственности бизнеса						
36.	Разработать проект Генерального соглашения между Правительством Республики Казахстан, республиканскими объединениями профессиональных союзов и республиканскими объединениями работодателей на 2007–2008 гг. с учетом внедрения принципов Глобального договора ООН по корпоративной социальной ответственности бизнеса	Принятие Генерального соглашения	МТСЗН (созыв), НКДСГП, профсоюзы	25 января 2007 г.	Не требуются	-
37.	Провести мониторинг социально-экономического развития регионов в рамках сотрудничества бизнеса, НПО и государства	Информация в МКИ	Акимы областей, городов Астаны и Алматы	25 января ежегодно	Не требуются	-
38.	Разработать проект Закона Республики Казахстан «О меценатстве и спонсорстве»	Проект Закона Республики Казахстан	МКИ	25 января 2008 г.	Не требуются	-
7. Развитие институтов гражданского общества в Республике Казахстан						
39.	Выработать предложения по определению статуса неформальных объединений с учетом международного опыта	Предложения в Правительство Республики Казахстан	МКИ (созыв), МЮ, НПО	25 июля 2008 г.	Не требуются	-
40.	Представить предложения по расширению государственной поддержки деятельности негосударственных СМИ, в том числе посредством государственного заказа	Предложения в Правительство Республики Казахстан	МКИ (созыв), Конгресс журналистов Казахстана	25 июля 2007 г.	Не требуются	-
41.	Принимать меры по обеспечению прозрачности размещения бюджетных средств в рамках государственного заказа на информационную политику	Информация в Правительство Республики Казахстан	МКИ (созыв), МФ, МЭБП	25 января, ежегодно	Не требуются	-
42.	Принимать меры по повышению квалификации кадров для информационной сферы	Информация в Правительство Республики Казахстан	МКИ	25 июля, ежегодно	Не требуются	-
43.	Разработать предложения к Концепции по развитию национального сегмента сети Интернет	Информация в Правительство Республики Казахстан	МКИ (созыв), ГП, КНБ, МВД, АИС, МЮ	25 января 2007 г.	Не требуются	-
44.	Проводить мероприятия для журналистов по информационному освещению вопросов борьбы с наркоманией и наркобизнесом	Информация в Правительство Республики Казахстан	МКИ (созыв), МВД	25 января, ежегодно	2006 г. - 14400,0 2007 г. - 11967,5 2008 г. - 19180,0 2009 г. - 20331,0 2010 г. - 21551,0 2011 г. - 22844,0 Всего: 110 273,5	Республиканский бюджет

8. Развитие международного сотрудничества институтов гражданского общества						
45.	Подготовить предложения по совершенствованию и расширению возможностей международного сотрудничества институтов гражданского общества	Информация в Правительство Республики Казахстан	МКИ (созыв), МЮ, МИД,МВД, МТСЗН, МЭБП, МФ, МОН, МЗ, МТС, МИТ, НКДСГП, НЦПЧ	25 июля 2007 г.	Не требуются	-
46.	Продолжить практику сотрудничества центральных и местных исполнительных органов с международными организациями по вопросам взаимодействия с НПО	Информация в Правительство Республики Казахстан	МКИ (созыв), МЮ, МИД, МВД, МТСЗН, МЭБП, МФ, МОН, МЗ, МТС, МИТ, НКДСГП, НЦПЧ, акимы областей, городов Астаны и Алматы, НПО	25 января, ежегодно	Не требуются	-
47.	Провести международную научно-практическую конференцию с участием НПО приграничных областей Российской Федерации «Об опыте сотрудничества органов государственной власти, неправительственного сектора и бизнеса в решении социальных вопросов регионов»	Информация в Правительство Республики Казахстан	Аким Павлодарской области, МИД, ГАК	25 января 2007 г.	200,0	Местный бюджет
48.	Проводить международный фестиваль студенческой и учащейся молодежи «Ертыс жулдыздары» с участием студентов вузов приграничных областей России	Информация в Правительство Республики Казахстан	Аким Павлодарской области, МОН	25 января, ежегодно	2007 г. - 900,0 2008 г. - 1 200,0 2009 г. - 1 300,0 2010 г. - 1 400,0 2011 г. - 1 500,0 Всего: 6 300,0	Местный бюджет
49.	Рассмотреть вопросы привлечения институтов гражданского общества в мероприятия по продвижению положительного имиджа страны за рубежом	Информация в Правительство Республики Казахстан	МИД (созыв), МКИ, НПО	25 июля 2007 г.	Не требуются	-
Итого:					Всего: 146 991,0 в том числе: 2006 г. - 14 400,0 2007 г. - 16 649,0 2008 г. - 26 739,0 2009 г. - 28 190,0 2010 г. - 29 710,0 2011 г. - 31 303,0	Республиканский бюджет

III ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ ПРИ ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Общественные советы как механизм консультаций государства с общественностью

Боржелли Н., Брайт В.,
Международный Центр Некоммерческого Права

Участие общественности в управлении государством — это реальная потребность современного государства. В соответствии с Орхусской конвенцией[1], «совершенствование доступа к информации и участие общественности в процессе принятия решений повышает качество принятия решений и процесса их осуществления, способствует улучшению информированности общественности о ... проблемах, предоставляет общественности выражать свою озабоченность и позволяет государственным органам должный учет таких интересов [...]».

В этой статье мы рассмотрим отдельные вопросы правового регулирования одного из механизмов консультаций государства с общественностью, который условно назовем «общественные советы». В целях настоящей статьи под «общественными советами» мы понимаем образования с участием представителей общественности, которые имеют внутреннюю формализованную структуру, за которыми государственные органы закрепляют определенные полномочия и с которыми консультируются по вопросам принятия и исполнения государственных решений.

Общественные советы в той или иной форме существуют практически в каждом государстве. Они могут создаваться в различных целях: от экспертных консультаций по экологическим или другим специальным вопросам, участия в разработке законодательства до участия в подготовке государственного бюджета и мониторинга за его выполнением и осуществления отдельных государственных функций, делегированных им государственным органом.

Однако в одних случаях общественные советы эффективно помогают и влияют на деятельность государственных органов, при которых они созданы, а в других советы являются формальными структурами, существующими для «галочки». Ниже мы рассмотрим условия, при которых деятельность общественных советов может эффективно способствовать развитию гражданского общества и взаимодействию представителей общественности и власти, а также некоторые особенности организации их деятельности. Настоящая статья носит обзорный характер и анализирует лишь отдельные вопросы деятельности общественных советов.

1 Конвенция о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, Орхус, Дания, 23–25 июня 1998 г.Текст конвенции на русском языке доступен по адресу: http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43r.pdf

1. Искренний интерес государства учитывать мнение общественности

Для эффективности общественных советов важным является искренний интерес государственных должностных лиц учитывать мнение общественности. В демократическом обществе государственные должностные лица заинтересованы учитывать интересы своих избирателей.

Интерес государства в учете мнения общественности выражается в консультациях с общественностью по широкому кругу вопросов, предоставлении гражданам всей информации и образовательной деятельности, необходимой для того, чтобы помочь гражданам разобраться в вопросах государственной политики и дать компетентные рекомендации, а также в усилиях получить мнение разных слоев населения. Конечно, основным показателем эффективности консультаций, в том числе общественных советов, является использование государством рекомендаций, полученных в результате обсуждений.

2. Роль общественных советов как демократического форума для лоббирования

Общественные советы, особенно участвующие в разработке законодательства, плана деятельности государственного органа или бюджета, часто являются форумом для демократического лоббирования, который заинтересованные граждане используют, чтобы влиять на государственные органы по интересующим их вопросам. Идеальный общественный совет как можно более полно представляет различные общественные интересы по рассматриваемому вопросу и включает в себя представителей с разными, в том числе конфликтующими, интересами. Представители государственных органов участвуют при обсуждении и принимают к сведению позиции разных сторон.

Работа в общественном совете, как правило, осуществляется на добровольной основе, требует инвестиций времени, а иногда и ресурсов граждан. Только лица, которые имеют искренний интерес в разрешении определенных вопросов и верят в возможность повлиять на государственные решения путем своего участия в общественном совете, могут сделать совет эффективным.

3. Роль законодательства в обеспечении эффективности общественных советов

Вопросы общественного участия в деятельности государственных органов определяются в конституции, административных законах или кодексах, а также в специальном законодательстве об общественном участии, например, в законах о референдумах, регламентах работы органов государственной власти, политике местной, национальной власти.

Общественные советы, в основном, создаются специальными декретами, постановлениями или приказами местных и национальных государственных органов. Подробный состав, функции и порядок работы общественного совета устанавливается внутренними нормативными документами, такими как устав, правила или регламент совета.

Как было сказано выше, искренний интерес государственных должностных лиц учитывать мнение общественности является необходимым фактором эффективности советов даже при наличии совершенного законодательства. Однако нельзя недооценивать роль законодательства. Если общественный совет создан и действует на основании прогрессивного нормативного документа, его работа может быть эффективной и влиять на деятельность государственных должностных лиц, в том числе и тех, которые могут и не иметь личного интереса учитывать решения совета в своей работе. Отсутствие доброй воли отдельно взятого чиновника не должно уничтожить эффективность совета при наличии соответствующего законодательства.

Далее мы рассмотрим отдельные положения законодательства, важные для эффективности общественных советов.[1]

1. СОСТАВ И ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО СОВЕТА

Состав общественного совета напрямую зависит от целей, для которых он был создан. Например, если совет создан с целью экспертизы или контроля за специфической деятельностью, логично, что большинство членов совета будут являться специалистами по соответствующему вопросу. Так, Совет штата Техас по отклонениям в развитии[2] состоит из 30 членов и включает в себя членов, назначенных Правителем штата Техас в США, физических лиц с отклонениями в развитии, их родителей и опекунов, а также представителей каждого из крупных агентств, обслуживающих лиц с такого рода отклонениями.

Ниже мы больше внимания уделим составу советов с широкими полномочиями, которые участвуют в формировании и исполнении плана действий государственного органа, бюджета и разработке законодательства и/или осуществляют контроль над выполнением государственных программ. Такие советы, как правило, представляют широкую общественность.

Кто может быть членом общественных советов?

Как правило, к кандидатам в члены общественных советов среди других требований применяются такие же требования, что и к имеющим право голоса на выборах. Во многих государствах лица, достигшие определенного возраста[3], обычно 18 лет, и являющиеся гражданами государства[4], имеют право голоса. Однако в случаях, когда задачей общественных советов является помощь в определении и разрешении местных проблем, круг потенциальных членов в общественные советы расширяется.

Это не удивительно, так как, например, во многих государствах западной Европы проблемы нищеты, преступности и прочие связаны с наличием больших иммигрантских сообществ, члены которых не имеют гражданства и, следовательно, права голоса. Вместе с тем, невозможно разрешить перечисленные проблемы без непосредственного участия членов этих сообществ. Требование к проживанию на определенной территории в течение определенного промежутка времени может быть более обоснованным, чем требование к наличию гражданства.

В случае, когда государство пытается решить вопросы, имеющие отношение к молодежи, кажется целесообразным следовать общеевропейской тенденции по снижению возрастного ценза для целей выборов и рассматривать возможность участия в общественных советах представителей молодежи до достижения выборного возраста.

1 В статье рассмотрены не все, а только некоторые вопросы законодательного и нормативного регулирования общественных советов

2 Подробную информацию о деятельности и составе Совета штата Техас можно получить на странице http://www.txddc.state.tx.us/menus/fset_cncl_ovr.asp.

3 Минимальный возраст для участия в выборах — 18 лет в государствах Совета Европы (Лихтенштейн — 20 лет). Однако в ряде стран рассматривается вопрос снижения возрастного ценза до 16 или 17 лет для участия в выборах, например, в Норвегии. Немецкие граждане в отдельных землях имеют право голосовать в местных выборах с 16 лет. См. Participation of Citizens in Local Public Life, report by the Steering Committee on Local and Region Democracy (CDLR) prepared with the collaboration of Professor Gerry Stoker, adopted by the CDLR at its 25th meeting, 7-9 June 2000/ Local and Regional Authorities in Europe, # 72.

4 В большинстве государств Европы право голоса имеют только граждане. Однако, в соответствии с Европейским законодательством, член любого из 15 государств ЕС имеет право голосовать на местных выборах в любом государстве-члене ЕС в месте, где это лицо проживает.

Назначение или избрание членов совета

Члены совета могут (1) избираться, (2) назначаться государственным органом или (3) становиться членами совета путем уведомления.

Много советов формируется смешанным образом, когда часть членов назначается государственными органами, а часть — избирается. Примером может служить совет по участию в совместной разработке бюджета в Порто-Аллегре, где 44 члена избираются, два члена назначаются от муниципалитета и по одному члену назначаются от крупнейших ассоциаций города[1].

Избрание членов совета

Выборы членов совета — это наиболее демократичный способ формирования советов, который может обеспечить реальное представительство общественных интересов и способствует повышению доверия общественности к работе совета и ее интереса к участию в этой работе.

Например, система членства в совете участия по совместной разработке бюджета в Порто-Аллегре, в основном, выборная. Из 48 членов совета 44 избираются на Генеральной ассамблее и включают в себя представителей от 16 районов города и представителей по 6 приоритетным «темам» города (основным направлениям социальной политики, определяемых городом). Кроме этого, два представителя назначаются муниципалитетом (без права голоса) и по одному представителю от Профсоюза муниципальных служащих Порто-Аллегре и от Ассоциации жителей Порто-Аллегре[2].

Распространенной является практика предоставления возможности для самовыдвижения любым желающим своей кандидатуры для участия в общественном совете. Такой порядок предусматривается, например, в Приоритетном совете г. Дейтона, США. В соответствии с порядком, описанным в Кодексе проведения выборов в приоритетные советы и поведения кандидатов г. Дейтона, любой желающий имеет право выставить свою кандидатуру на выборы, если соберет как минимум 25 подписей зарегистрированных избирателей. Журнал «Говернинг»[3] (Управление) в 1992 г. назвал Приоритетные советы города Дейтона «шедевром участия граждан, которому есть чему поучить других». Многие другие города Америки, такие как Сан-Антонио, Денвер, Феникс, Индианаполис и Ричмонд, переняли опыт Дейтона и создали аналогичные советы.

Назначение членов совета государственным органом

Назначение членов совета как основной метод формирования общественного совета характерен для экспертных советов, имеющих информационные и консультационные полномочия.

Например, Датский совет по инвалидности[4], созданный Министерством социальных дел, в целях обеспечения национальными властями должного внимания интересам инва-

1 Система формирования Совета явилась настолько эффективной, что ее переняли и адаптировали другие страны, как, например, Франция (в городе Сан-Дени), Испания (в городе Барселоне), Канада (в городе Торонто) и Бельгия (в городе Брюсселе). См. «Democratie participative a Porto Allegre», Бернар Кассен, журнал Le Monde Diplomatique, август 1998 г.

2 Эти две организации имеют особый статус, так как обладают большим числом членов и носят наиболее представительский характер.

3 «Governing» Magazine, December 1992: http://www.governing.com/archive/1992/dec/citizen.txt.

4 Приказ № 988 Министерства социальных дел о Датском совете по инвалидности от 11 декабря 1997 г.

лидов в социальном планировании и в вопросах жизненных условий инвалидов, состоит из председателя и 14 членов, назначаемых министром социальных дел. Так, семь членов совета назначаются по рекомендации Датского совета организаций инвалидов, один — по рекомендации Ассоциации советов графств Дании, остальные — по рекомендации местных властей либо министров.

Приобретение членства путем уведомления

Такой порядок приобретения членства встречается довольно редко, но заслуживает внимания. Примером является Общественный консультационный совет при мэре города Саратова[1] (Россия), который существует для повышения взаимодействия между органами местного самоуправления города и общественными организациями и обеспечения участия объединений граждан в разработке и анализе городской политики, правовых актов по регулированию отношений в экономической и социальной сферах. Представитель любой общественной организации, осуществляющей деятельность на территории города и зарегистрированной в Министерстве юстиции РФ (или его территориальном органе по Саратовской области, органах местного самоуправления), может подавать заявление о вступлении в совет. Заявитель становится членом совета после того, как координационная группа совета проверяет на соответствие формальным требованиям заявления и другие требуемые документы о заявителе и организации, которую он (она) представляет.

2. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО СОВЕТА С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ

Соотношение представителей от государства и от общественности внутри совета

Соотношение представителей от государства и от общественности может быть самым разнообразным — в зависимости от целей совета. Соотношение имеет значение, только если хотя бы часть членов совета выбирается в результате свободных выборов или назначается не государственными организациями. Если все члены совета назначаются государственным органом, затруднительно говорить о балансе государственного и общественного интереса внутри совета даже при наличии в нем представителей разных секторов.

Многие эффективные общественные советы имеют в своем составе большинство членов, выбранных общественностью. Примером эффективного соотношения в совете представителей общественности и государственных лиц является Совет по участию в бюджете Порто-Аллегре. Из 48 советников (+ 48 их заместителей), участвующих в работе Совета, только 2 советника (и два их заместителя) назначаются муниципальной властью. Эти советники имеют право выступать на заседаниях совета, но не имеют права голоса. Это имеет большой смысл, так как дает возможность представителям государственного органа влиять на решения совета путем предоставления другим участникам заседания аргументов государственного органа и дополнительной информации, которая может быть полезна для принятия квалифицированного решения. Остальные советники избираются или назначаются общественностью в порядке, установленном статьей 4 Внутреннего регламента совета по совместной разработке бюджета на 2001 г.

Распространенной является практика, когда государственные должностные липа назначаются в целях организации работы общественного совета и оказания помощи в его

1 Положение об Общественном консультационном совете при мэре города Саратова, утверждено постановлением мэра города от 6 марта 2002 г. № 187.

деятельности. Например, общественный совет по вопросу Северного Тракта[1] в округе Арлингтон, Вирджиния, США, состоит из государственных должностных лиц (председателя и вице-председателя), выполняющих свои функции в совете как часть своих должностных функций, и представителей ассоциаций, действующих на территории округа и имеющих интерес в разрешении вопроса, принимающих участие в работе на добровольной основе. В обязанности председателя и вице-председателя входит организация собрания, опубликование протоколов заседаний в сети Интернет, уведомление общественности о предстоящих заседаниях, организационное обеспечение работы совета. Такая организация предоставляет форум общественности и вместе с тем освобождает ее от административного бремени.

Схожая структура общественного совета существует и при мэре города Саратова, Россия. С одной стороны, представитель любой общественной организации, осуществляющей деятельность на территории города и зарегистрированной соответствующим образом, может стать членом общественного совета[2]. С другой стороны, работой совета руководит мэр Саратова, свои решения совет предоставляет мэру напрямую. Организацией работы занимается уполномоченное должностное лицо мэрии.

Степень воздействия на государственные органы

а) Консультативный характер решений общественных советов

Как правило, решения общественных советов имеют консультативный характер для государственных органов, при которых они созданы. Одним из примеров эффективного участия консультативного совета в работе местных органов власти являются Приоритетные Советы города Дейтона в штате Огайо, США. Рекомендации Приоритетных Советов не носят обязательного характера, но учитываются муниципалитетом, так как в них отражены результаты исследования потребностей всех слоев населения города, они помогают городу планировать свою работу и направлять ее на удовлетворение реальных потребностей граждан, при этом рационально расходуя финансы.

б) Обязательный характер решений общественных советов

Один из тех редких случаев, когда общественные советы могут воздействовать на решения государственных органов, являются Наблюдательные комитеты Боливии[3], созданные для поддержания связи между т.н. территориальными организациями граждан (ТОГ)[4], включающими в себя граждан сельских и коренных общин и городских соседств, и муниципальным правительством, и контролирующие использование муниципальных ресурсов. Комитеты должны «*состоять из представителей от каждого кантона или района в юрисдикции и должны избираться соответствующими территориальными*

1 Совет был создан в 2001 г. для того, чтобы учесть мнение общественности о том, как поступить с опустевшей промышленной загрязненной территорией, которая находится в округе. Правительство Арлингтона и общественности рассматривают разные планы по очистке территории и ее использованию. Больше информации можно получить по http://www.co.arlington.va.us/forums/northtrack/tforce/index.htm.

2 В соответствии с Положением об Общественном консультационном совете при мэре города Саратова, утвержденном постановлением мэра города от 6 марта 2002 г. № 187.

3 Закон № 1551 об общественном участии Республики Боливия от 20 апреля 1994 г. — в сборнике материалов МЦНП «Сравнительные Исследования и Законы по Вопросам Социального Партнерства», 2001 г.

4 Сборник материалов МЦНП«Сравнительные Исследования и Законы по Вопросам Социального Партнерства», 2001, стр. 26.

организациями граждан». Если Комитет денонсирует использование муниципальных ресурсов, находящихся в распоряжении общественного управления, Комитет докладывает об этом власти, которая может потребовать от муниципалитета (исполнительного органа) исправить ситуацию, а при невыполнении требования исполнительным органом власть должна «заявить о несостоятельности перед Национальным сенатом».

Другим примером прямого воздействия на работу государственных органов является Оперативная группа Сан-Франциско[1], которая выступает как арбитр между лицом, которому отказано в получении документа, и хранителем государственных документов. В состав Оперативной группы входит специальный отдел жалоб, занимающийся рассмотрением петиций со стороны организаций и физических лиц, которым было отказано в получении государственных документов общественного доступа. По жалобе лица, которому отказано в получении доступа к документу, отдел жалоб может издать приказ[2], требующий от хранителя документов предоставить затребованный документ.

3. ФИНАНСИРОВАНИЕ РАБОТЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ

Общественные советы, в основном, финансируются создающим их органом или органом, в помощь которому Общественный совет создается. Например, муниципалитет Порто-Аллегре «*обеспечивает необходимую инфраструктуру и условия нормальной работы Совета, а именно подходящее место с вентиляцией и санитарными условиями, рассчитанное минимум на 100 человек, систему звука, которая позволит осуществить связь советников с президиумом, а также телефон. Кроме того он предоставит советникам курсы технической квалификации в бюджетной сфере, консультации и всю необходимую информацию, относящуюся к бюджету муниципалитета... »*.

Члены, выбранные в состав совета или назначенные негосударственными организациями, как правило, осуществляют свои полномочия бесплатно. Например, члены Консультативно-совещательного совета города Щецина[3] в Польше или Общественного консультативного совета при мэре города Саратова[4] в России.

Однако члены, назначаемые государственными органами, часто получают компенсацию, если не являются государственными служащими. Например, члены Консультативного совета по глобальным изменениям в окружающей среде (при федеральном правительстве Германии) получают компенсацию за свое время и понесенные расходы, связанные с переездами. Другим примером является Национальный консультационный совет по вопросам старения Канады[5], члены которого также получают гонорар. Члены Экономического и социального совета Франции также получают вознаграждение, «сумма которого не должна превышать трети от парламентских жалований и от вознаграждений, начисленных за каждый день присутствия».

Как правило, расходы, связанные с осуществлением полномочий, подлежат компенсации, но в соответствии с установленными нормативами расходов.

1 Стр. 32. Приказ о прозрачности деятельности государственных органов Сан-Франциско.

2 Стр. 32. Приказ о прозрачности деятельности государственных органов Сан-Франциско.

3 Создан постановлением городского совета г.Щецина от 11 октября 1999 г. о политике городского совета Щецина в отношении неправительственных организаций.

4 Создан постановлением № 187 мэра города Саратова от 6 марта 2002 г. об Общественном консультативном совете при мэре города — главе городского самоуправления.

5 Создан приказом Тайного совета Канады от 1 мая 1980 г. и 4 февраля 1999 г.

В заключение хотелось бы отметить, что общественные советы есть проверенный временем механизм, который позволяет двум заинтересованным сторонам — власти и общественности — слышать друг друга и находить приемлемые как для власти, так и для общественности решения. Общественные советы позволяют общественности оказывать влияние на политику и в период между выборами, а избранным лицам или органам быть всегда в хорошей форме, понимать настроения избирателей и использовать ожидания и идеи общественности в своей деятельности, что может служить хорошей стартовой платформой на следующих выборах.

Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности[1]

Руденко В.

ВМЕСТО ВВЕДЕНИЯ

В течение истекшего столетия в государствах мира было выработано множество публично-правовых институтов, обеспечивающих различные формы гражданского участия — переговоры групп граждан, общественных организаций и органов власти, разработка и подписание соглашений между органами власти и общественными организациями, обращения граждан, обсуждение проектов нормативных правовых актов в парламентских комитетах и комиссиях с участием общественности, общественные экспертизы социальных и технологических проектов, гражданские форумы, конференции, слушания и др. Придание этим институтам особой роли в системе организации публичной власти можно расценивать как установку на развитие делиберативной (от англ. «*deliberation*» в значении «*обсуждение*», «*дискуссия*») демократии, основанной на следующей предпосылке: «*Все, кого может затронуть предполагаемое решение, должны иметь равные шансы на участие в обсуждении*»[2]. Разновидностью институтов гражданского участия, обеспечивающих делиберативное принятие решений в современном обществе, являются общественные советы, специально создаваемые с целью выработки рекомендаций органам власти и должностным лицам. Интенсивный процесс формирования таких общественных советов с конца прошлого столетия наблюдается в России, как на федеральном, так и на региональном уровне организации публичной власти. В мировой практике можно выделить две наиболее эффективные и зачастую конкурирующие формы консультативных общественных советов, обеспечивающих делиберативное принятие решений: 1) общественные советы, создаваемые государством или местными сообществами; 2) самодеятельные общественные советы, создаваемые негосударственными организациями, из которых наиболее значимыми, на наш взгляд, являются так называемые гражданские жюри (Citizens Jury)[3].

1 Текст доступен в сети Интернет на http://www.politex.info/content/view/271/30/

2 Бусова Н. А. Делиберативная модель демократии и политика интересов // Вопросы философии, 2002, № 4., с. 51.

3 Наименование «Citizens Jury» запатентовано в США Джефферсон-центром, действующим в штате Миннесота. Обращаясь к гражданским жюри, автор статьи не включает в предмет исследования другие общественные советы, которые по отношению к органам власти нельзя назвать консультативными. В частности, к ним относятся общественные советы, создаваемые политическими партиями, общественные советы, образуемые на собраниях граждан или на митингах, и др. Так, основной целью деятельности общественных советов, создаваемых политическими партиями, является организация граждан для достижения политических целей, преследуемых этими партиями. Таковым, например, являлся Общественный совет демократических сил Алтая, созданный краевым блоком «Яблоко+СПС» в феврале 2004 г. Целью образования общественных советов на собраниях граждан или на митингах является выдвижение требований к органам власти. В частности, Общественный совет пенсионеров Удмуртии, созданный на митинге 12 января 2005 г., отстаивал требование об отмене так называемой «монетизации льгот» в России.

Общественные советы, создаваемые государством или местными сообществами, в различных формах существуют практически в каждой стране мира[1]. Их появление приходится на первую треть XX столетия — время необычайного роста политической активности граждан. Не случайно в трудах социологов того времени наступившая эпоха расценивалась как «эпоха масс», эпоха прихода граждан к почти «неограниченной власти в обществе»[2]. Феномен «восстания масс» оказал существенное влияние на развитие политических институтов и процессов. В обществе произошло осознание того, что участие общественности в обсуждении различных вариантов принятия публично-властных решений придает им больше легитимности, а деятельность органов власти становится более эффективной. В связи с этим появляются первые консультативные общественные советы. Одним из них был Национальный Экономический Совет, созданный во Франции декретом в 1925 г.[3]

В течение истекшего столетия практика создания общественных консультативных советов в демократических странах становится повсеместной. Наиболее часто они создаются на уровне местного самоуправления. В частности, в Порто-Аллегре (Бразилия) действует совет участия по вопросам бюджета города; в Сан-Франциско (США) в 1999 г. создана оперативная группа по выполнению приказа мэра города Сан-Франциско о прозрачности деятельности государственных органов; в Щецине (Польша) — консультативно-совещательный совет и др.[4]. Довольно часто общественные советы функционируют на уровне субъектов федеративных государств (Консультативный совет «Айоваксесс»[5], созданный в штате Айова и др.), реже — на общенациональном уровне. Одним из примеров в данном случае является Совет фонда гражданских программ (Венгрия).

Гражданские жюри начинают создаваться в начале 70-х гг. прошлого века. Тогда американским ученым Питером Даенелэм (*Peter Dienel*) была высказана и параллельно развита Нэдом Кросби (*Ned Crosby*) идея, обосновывающая возможность возрождения самой общественностью древнейшего института народных собраний в виде Citizens Jury, вырабатывающих рекомендации мэрам крупных городов, губернаторам штатов и даже президенту США. В работах Роберта Даля (*Robert Dahl*) подобные консультативные общественные советы получили название «*minipopulus*»[6], что означает определенного рода легитимный суррогат народа — «мини-народ», который можно воспринимать как беспристрастного и объективного советника, манифестанта и проводника воли, мнений и настроений граждан. При возникновении напряжения в обществе власть, испытывая настоятельную потребность в контакте с гражданами, может обращаться за советом к «мини-народу» для согласования публичных интересов.

Выдвинутые идеи на протяжении последних десятилетий постепенно стали отрабатываться и на практике. В период с 1974 г. и по настоящее время более 30 экспериментов по обсуждению общественно значимых вопросов гражданскими жюри были проведены

1 В данной статье анализируется деятельность консультативных общественных советов, создаваемых в странах развитой демократии и государствах, вставших на путь демократического развития. Автор не включает в предмет исследования консультативные общественные советы, действующие в тоталитарных государствах или в странах с авторитарными режимами, так как в данном случае эти советы выполняют декоративную функцию.

2 Ортега-и-Гассет, 1991, с. 40.

3 Ардан, 1994, с. 158.

4 См.: Общественные советы, 2004, с. 18–68.

5 Там же, с. 124–133.

6 Даль, 2003, с. 215–217; см.: http://www.phildep.univ.kiev.ua/polit/dal_2.htm.

Джефферсон-центром за новые демократические процессы, действующим в штате Миннесота. Имеется позитивный опыт обсуждения гражданскими жюри проблем здравоохранения в штате Орегон[1]. В Германии нарабатывается схожая практика общественного обсуждения проблем, связанных с разработкой планов развития городов страны. В Дании создана Датская технологическая коллегия, которая составляет «консенсусный список» граждан, обсуждающих ключевые темы развития общества для парламента страны. В Великобритании (Лондон) действует Институт политических исследований, который перенял американский опыт создания гражданских жюри по вопросам культуры[2]. Большой практический опыт работы гражданских жюри накоплен в Австралии. В университете Сиднея даже преподается специальный курс, посвященный проблемам организации их деятельности. В этой стране, как и в некоторых других странах (Великобритания, Ирландия), имеется богатый опыт работы специализированных молодежных гражданских жюри[3]. Что представляют собой упомянутые разновидности консультативных общественных советов? Какие преимущества и недостатки им свойственны? Насколько перспективно их развитие? Чтобы ответить на поставленные вопросы, проанализируем опыт организации и деятельности тех и других консультативных общественных советов по следующим критериям:

1) их правовой статус;
2) задачи, которые они решают;
3) порядок формирования их состава;
4) порядок организации их деятельности.

Правовой статус консультативных общественных советов

Общественные консультативные советы, создаваемые государством или местными сообществами, есть органы публичного управления, действующие, как правило, при управляющих субъектах. Наиболее часто они создаются при исполнительных либо законодательных органах власти, или при должностных лицах на основании решений соответствующих органов власти или должностных лиц. В исключительных случаях, как, например, во Франции, создание подобных органов предусмотрено Конституцией[4]. Иногда советы являются автономными органами публичного управления, создаваемыми на основании специальных законов. Так, Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации функционируют самостоятельно, не будучи органами парламентских ассамблей. Создаются они на основании соответственно федерального закона[5] и законов субъектов Российской Федерации.

Существуют узкоспециализированные консультативные общественные советы, такие как Датский совет по инвалидности (Дания), Совет национальных меньшинств (Чешская Республика)[6] и более универсальные, в частности, Экономический и Социальный

1 Даль, http://www.phildep.univ.kiev.ua/polit/dal_2.htm.

2 См.: An Interview, http://www.uta.fi/~kuaran/becker.html.

3 См.: Carson, Cole-Edelstein, Hardy, http://activdemocracy.net/articles/protocol.pdf; Carson, http://www.communitybuilders.nsw.gov.au/ download/YouthJuriesGuide.pdf.

4 Конституцией Франции от 4 октября 1958 г. предусмотрено создание Экономического и Социального Совета (разд. XI), действующего преимущественно при правительстве страны. (см.: Конституции государств, 2001, с. 411–434).

5 Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (см.: Российская газета, 2005).

6 См.: Общественные советы, 2004, с. 70–118.

Совет во Франции, общественные палаты в России. При определении правового статуса консультативных общественных советов, создаваемых государством или местными сообществами, всегда возникают большие трудности. С одной стороны, данные советы нередко позиционируются в качестве общественных органов публичного управления. С другой же стороны, они являются государственными либо муниципальными органами. Это противоречие находит выражение в определении правового статуса некоторых консультативных общественных советов. Как правило, в правовых актах, регулирующих их деятельность, содержатся весьма неопределенные формулировки, касающиеся их правового статуса. Так, Экономический и Социальный Совет во Франции «является при органах государственной власти консультативной ассамблеей»[1], Совет национальных меньшинств при правительстве Чешской Республики является «органом правительства»[2]. Затруднительно определить и правовой статус общественных палат, создаваемых в нашей стране.[3] Российские законодатели, как правило, избегают однозначного ответа на рассматриваемый вопрос. Он может игнорироваться вообще, как это сделано в Федеральном законе «Об Общественной палате Российской Федерации». В других случаях на этот вопрос дается весьма неопределенный ответ: общественные палаты рассматриваются в качестве «совещательных органов» или же особых «организационных форм» взаимодействия органов власти и общественности[4]. В теоретических дискуссиях по данному вопросу общественные палаты предлагается считать особыми общественно-государственными институтами публичного права, создаваемыми на основе конкретных правовых актов и, в частности, законов[5].

Так или иначе, но общественные советы, создаваемые государством или местными сообществами, в значительной мере вписаны в систему организации публичной власти. Поэтому при анализе деятельности каждого конкретного подобного рода консультативного «общественного» совета, например на государственном уровне, всякий раз приходится давать ответ на вопрос, какая составляющая — общественная или государственная — превалирует в данном органе? В том случае, если основное место принадлежит государственной составляющей, общественные советы следует характеризовать не как общественно-государственные, а как государственно-общественные институты, что, естественно, снижает их значимость как общественных независимых, объективных и беспристрастных органов.

Гражданские жюри есть органы, создаваемые субъектами гражданского общества. Они являются формой самоорганизации граждан и формируются общественными организациями по инициативе граждан, организаций либо органов власти. Данные общественные советы по существу представляют собой консультационные общественные коллегии, формируемые из граждан — непрофессиональных присяжных (от лат. «*juro*» — присягаю), уполномоченных рассмотреть какой-либо общественно важный вопрос. Сугубо общественный статус гражданских жюри является их преимуществом, обеспечивающим гарантии беспристрастности общественных советов и их независимости от органов власти.

1 Постановление № 58-1360 от 29 декабря 1958 г., излагающее органический закон об экономическом и социальном совете (ст. 1). (см.: Общественные советы, 2004, с. 74–82).

2 Решение Правительства Чешской Республики № 259 от 11 мая 1994 г. «Акт о Совете национальных меньшинств при Правительстве Чешской Республики» (ст. 1, абз. 1). (см.: Там же, с. 119–122).

3 Российской Федерации — прим. ред.

4 См., например: пункт 1 Положения об Областной общественной палате, утвержденного Постановлением Новгородской областной думы и Администрации Новгородской области от 29 августа 1994 г. № 61-ОД236 «Об образовании Областной общественной палаты» (см.: Консультант+).

5 См.: Аналитическая справка: http://www.inop.ru/SocialPlace/spravka.htm

Компетенция консультативных общественных советов

Перед консультативными общественными советами, создаваемыми органами власти, ставится задача согласования интересов государства, либо местных сообществ и различных социальных групп посредством консультирования органов власти относительно проводимой ими публичной политики. Поэтому данные общественные советы призваны принимать совещательные решения. Как правило, задачей советов является также выполнение определенного рода мобилизационной функции — обеспечение участия различных социальных групп в реализации официально проводимой политики. Так, Экономический и Социальный Совет во Франции «*способствует сотрудничеству между различными профессиональными категориями и обеспечивает их участие в социальной и экономической политике правительства*»[1]. Совет национальных меньшинств Чехии наряду с консультативной функцией обязан решать задачи практического применения политики правительства по этническим вопросам[2]. Схожими являются и задачи, стоящие перед общественными палатами в России.

Согласно Федеральному закону «Об Общественной палате Российской Федерации» Общественная палата создается для выработки рекомендаций органам государственной власти при определении приоритетов в сфере развития гражданского общества, выдвижения и поддержки гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение, для проведения общественных экспертиз законопроектов, проектов нормативных правовых актов органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления и др. (ст. 2). При этом Общественная палата Российской Федерации рассматривается не только как совещательный, но и как мобилизующий орган. Согласно закону, она осуществляет «*привлечение граждан и организаций к реализации государственной политики*» (пункт 1 ст. 2). За этой Общественной палатой закреплена также функция общественного контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации (пункт 4 ст. 2).

Подобного рода подход, несомненно, усиливает этатистскую составляющую деятельности консультативных общественных советов и позволяет рассматривать их как инструмент проведения публичной политики органами власти.

Гражданские жюри, так же как и вышерассмотренные общественные советы, создаются для содействия гражданскому участию в решении сложных публично-правовых вопросов, а в конечном итоге — для решения задачи согласования интересов общества и государства. В их компетенцию входит коллективная выработка оптимальных вариантов решений трудных общественных проблем посредством изучения общественных ценностей, интересов, идей. При обсуждении сложных проблем общественной жизни самодеятельные общественные советы призваны привлекать внимание средств массовой информации и общественности к этим проблемам. Наконец, самодеятельные общественные советы доводят до сведения законодателей и политиков рекомендации, выражающие общественные интересы, и информацию о причинах формулирования данных рекомендаций[3].

1 Постановление № 58-1360 от 29 декабря 1958 г., излагающее органический закон об экономическом и социальном совете (ст. 1).(см.: Общественные советы, 2004).

2 Решение Правительства Чешской Республики № 259 от 11 мая 1994 г. — «Акт о Совете национальных меньшинств при Правительстве Чешской Республики». Ст. III/3.5-6.

3 См.: Citizens Jury, http://www. Jefferson-center.org, p. 4.

Самодеятельные общественные советы, таким образом, можно рассматривать в качестве инструмента воздействия общественности на публичную политику, проводимую органами власти.

Порядок формирования состава консультативных общественных советов

Состав консультативных общественных советов, создаваемых государством или местными сообществами, формируется на основе принципа представительства интересов различных социальных групп. Существуют два основных подхода к формированию состава советов:

1) состав советов может формироваться из представителей всех референтных групп;

2) в состав советов могут входить только представители определенных групп.

Первый подход нередко применяется при формировании состава специализированных советов или советов, формируемых при высших должностных лицах на разных уровнях организации публичной власти. В частности, в состав Совета национальных меньшинств при правительстве Чешской Республики входят представители каждого этнического меньшинства[1], в состав Общественного консультативного совета при мэре города Саратова — в уведомительном порядке представители всех зарегистрированных общественных объединений, политических партий, религиозных объединений, профсоюзов или иных объединений граждан[2]. В первой половине 1990-х гг. в России этот подход использовался и при формировании состава общественных палат. Тогда федеральный законодатель пытался выработать механизм, позволяющий представлять интересы всех организованных в соответствии с законом общественно-политических формирований. Так, отбор членов Общественной палаты Конституционного Совещания осуществлялся по единственному критерию — по факту регистрации в установленном порядке политических партий, объединений предпринимателей, религиозных конфессий, ассоциаций органов местного самоуправления, профсоюзных организаций[3]. Все перечисленные субъекты по их заявлению могли быть представлены в палате. Тот же принцип был сохранен в «Положении об Общественной палате при Президенте Российской Федерации»[4]. Его же придерживались и региональные законодатели. Например, состав Областной общественной палаты Новгородской области формировался из представителей зарегистрированных общественных объединений.

Однако при всей своей привлекательности обозначенный подход имеет существенный недостаток: по мере увеличения количества общественных и других организаций (иногда их количество составляет несколько тысяч) их представительство в составе одного органа становится затруднительным. Помимо этого, в состав советов входят представители организаций, не настроенных на сотрудничество с органами власти, что создает угрозу дезорганизации их деятельности. Поэтому даже в современных демократических странах при формировании состава консультативных общественных советов все чаще

1 Решение Правительства Чешской Республики № 259 от 11 мая 1994 г. — «Акт о Совете национальных меньшинств при Правительстве Чешской Республики». Ст. III/3-1.

2 Приложение к Постановлению мэра города от 6 марта 2002 г. № 187 «Положение об общественном консультативном совете при мэре города — главе городского самоуправления» (см.: Общественные советы, 2004, с. 143–148).

3 Распоряжение Президента РФ от 11 октября 1993 г. № 686-рп «Об утверждении Положения об Общественной палате Конституционного Совещания». Ст. 4000. (см.: Собрание актов, 1993).

4 Распоряжение Президента РФ от 16 февраля 1994 г. № 78-рп «Об общественной палате при Президенте Российской Федерации». Ст. 592 (см.: Собрание актов, 1994).

используется второй подход, основанный на принципе управляемого представительства: представители тех или иных социальных групп, входящие в состав советов, как правило, делегируются организациями, перечень которых установлен нормативным правовым актом, либо назначаются органами власти. В частности, Экономический и Социальный Совет во Франции состоит из 230 представителей четырнадцати социальных и профессиональных групп, которых назначают на 5 лет правительство и собственно социальные и профессиональные группы.

Сложный порядок назначения членов Совета урегулирован специальным декретом, по которому, например, часть представителей служащих назначаются Французской демократической конфедерацией труда, часть — Всеобщей конфедерацией труда, еще часть — Французской конфедерацией христианских трудящихся и т. д.; сорок выдающихся деятелей в экономической, социальной, научной и культурной сферах назначаются декретом правительства[1]. Примером общественного совета, состав которого практически полностью формируется органами власти, является Совет Программы Фонда гражданских программ Венгрии. Председатель данного Совета назначается правительством. Совет состоит из 15 членов. При этом три члена делегируются председателем Правительства, три члена — комитетом по социальным организациям парламента, остальные десять членов — гражданским представительством, но назначаются представителем правительства[2].

На основе принципа управляемого представительства формируется также состав общественных палат, создаваемых в Российской Федерации. Так, Федеральным законом «Об Общественной палате Российской Федерации» предусмотрена многоступенчатая система формирования состава палаты, в основу которой положен известный принцип: Президент Российской Федерации утверждает одну треть членов Общественной палаты из числа граждан, имеющих особые заслуги перед государством и обществом; утвержденные Президентом члены Общественной палаты производят отбор членов палаты от общероссийских объединений; эти же члены палаты совместно с отобранными ими членами палаты от общероссийских общественных объединений производят отбор членов палаты от межрегиональных и региональных общественных объединений.

Порядок формирования состава общественных палат, как правило, предусматривает весомую роль органов государственной власти в подборе их членов. Причем эта роль постепенно усиливается. При формировании состава Общественной палаты Конституционного Совещания органы государственной власти участвовали в этом процессе лишь косвенно: необходимо было соблюдение требования государственной регистрации публичного образования, от которого в состав общественной палаты выдвигается его представитель. Согласно порядку формирования Общественной палаты при Президенте Российской Федерации, значительная роль в подборе членов палаты отводилась администрации Президента.

Еще большее усиление роли органов государственной власти в процессе формирования состава палаты было предусмотрено «Положением об Общественной молодежной палате при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации»: «*Государственная Дума вправе устанавливать число своих представителей в палате, она согласует с Советом Федерации и с федеральными органами исполнительной власти число представителей Совета Федерации или указанных органов исполнительной власти. Кроме того, согласно Положению, количество представителей от общероссийских и*

1 Декрет № 84-558 от 4 июля 1984 г., устанавливающий условия назначения членов Экономического и социального совета (ст. 2) (см.: Общественные советы, 2004, с. 78–82).

2 Акт о национальном фонде гражданских программ Венгрии (ст. 3, §1).

межрегиональных общественных объединений и других, предусмотренных Положением общероссийских и межрегиональных публичных образований, в составе общественной палаты не должно превышать одной пятой ее численного состава...»[1]

Отмеченная тенденция усиления роли органов государственной власти в процессе формирования состава общественных палат отчетливо прослеживается и с принятием Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации». Порядок формирования состава палаты, предусмотренный ст. 8 закона, предполагает создание органа, члены которого подконтрольны Президенту Российской Федерации. Законодательно закрепленный механизм формирования состава Общественной палаты Российской Федерации в настоящее время служит примером для региональных законодателей и активно воспроизводится в разных вариациях на региональном уровне при разработке проектов законов, регулирующих деятельность общественных палат в субъектах Федерации[2]. При этом некоторые разработчики законопроектов предлагают еще более радикальные варианты формирования состава общественных палат. В частности, ими выдвигаются предложения о формировании всего состава палаты исключительно высшим должностным лицом субъекта Федерации[3].

С реализацией принципа контролируемого представительства при формировании состава консультативных общественных советов, создаваемых органами власти, связан один из существенных недостатков этих советов. Состав советов во всех случаях остается нерепрезентативным. По условиям выборки общественная стратификация выглядит довольно странно: общество представлено либо только членами определенных зарегистрированных публичных формирований, либо заслуженными гражданами, или же, что вряд ли допустимо в отношении состава общественных органов, депутатами и государственными чиновниками. Не получает в данном случае рационального обоснования и численный состав общественных советов. Он может варьироваться от 10 до 250 и более членов. Поэтому описанный способ формирования состава общественных советов постоянно подвергается критике, и не только в нашей стране, но и за рубежом. Так, Филипп Ардан отмечает, что в число членов Экономического и Социального Совета во Франции, назначаемых правительством, зачастую попадают чисто случайные люди, независимо от уровня их компетентности: друзья, крупные политики, не имевшие успеха на выборах, актеры варьете, вдовы известных лиц[4]. Непременным требованием формирования состава гражданских жюри является случайный, в том числе по жребию, отбор членов с применением специальных методик, обеспечивающих представительство различных демографических групп. Обычно учитываются следующие демографические категории: возраст, пол, образование, этническое происхождение, географическая локализация внутри сообщества, религиозные верования и др.[5]

1 Постановление Государственной Думы ФС РФ от 4 июля 2001 г. №1742-III ГД «Об общественной молодежной палате при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации», ст. 2975.(См.: Собрание законодательства, 2001).

2 См., например, проект Закона Алтайского края «Об Общественной палате Алтайского края», согласно которому Глава Администрации Алтайского края утверждает кандидатуры первых десяти членов Общественной палаты, а из числа этих граждан создается рабочая группа, которая формирует полный состав палаты (Проект закона, http://www.bankfax.ru-page.php?pg=28831.

3 См., например, Орлов: http://www.admirk.ru/op-komm.htm

4 См.: Ардан, 1994 с. 158–159.

5 См.: Citizens Jury, 2004, http://www. Jefferson-center.org, p. 25–26; Carson, Sargant, Blackadder, 2004, p. 17–18). Теоретическим обоснованием такого рода отбора являются идеи Габриеля Алмонда (Gabriel A. Almond)

Согласно Алмонду, эффективность гражданского участия не требует того, чтобы все граждане были сведущи и политически активны по каждой общественной проблеме. Взамен этого достаточно активной и хорошо информированной совокупности граждан, которую он назвал «внимательной (*attentive*) публикой»[1]. «Мини-народ» Роберта Даля в этом плане можно квалифицировать как своеобразный субстрат «внимательной публики» — случайно выбранных из всего населения неподготовленных граждан, перед которыми поставлена задача поразмышлять в течение определенного времени по поводу поставленных проблем, а затем объявить свои выводы. При этом граждане могут менять свое первоначальное мнение. При формировании состава самодеятельных общественных советов отбирается очень незначительное число граждан, представляющих вышеуказанные социальные группы, — от 18 до 24 человек. Как показывает практика, качество работы гражданских жюри в конечном итоге определяется не количеством голосов, поданных «за» или «против» какого-либо варианта решения вопроса, а глубиной овладения существом проблемы, и в этом состоит еще одно преимущество гражданских жюри.

Порядок организации работы консультативных общественных советов

Общественные консультативные советы, создаваемые государством или местными сообществами, действуют на постоянной основе. В течение всего срока, на который сформирован их состав, члены данных советов рассматривают новые возникающие в обществе проблемы. Представители общественности, работающие в составе советов, за свою работу обычно не получают денежного вознаграждения. Но сами советы нуждаются в постоянной финансовой поддержке со стороны государства или местных сообществ. Как правило, их материально-техническая и организационная деятельность обеспечивается за счет средств бюджета соответствующего уровня. В силу своей близости к органам власти консультативные общественные советы организованы по образцу и подобию этих органов власти: они имеют сходную структуру, работают с утвержденной повесткой дня, рассматривают вопросы и принимают решения на основе регламентов и т. п. В частности, Экономический и Социальный Совет во Франции имеет в своей структуре бюро, отделы и комиссии, имеющие своих председателей. Основной формой работы Совета является пленарная ассамблея. Аналогично организована деятельность общественных палат в нашей стране. Основными формами работы Общественной палаты Российской Федерации являются ее пленарные заседания, заседания Совета палаты, комиссий и рабочих групп палаты. Федеральным законом предусмотрен характерный для деятельности органов государственной власти порядок работы палаты с экспертами: она вправе «*привлекать*» их к проведению общественных экспертиз. Предусмотрено создание аппарата Общественной палаты, задачей которого является обеспечение ее деятельности.

Исследование организации работы консультативных общественных советов дает лишний аргумент в пользу того, что они, по существу, являются не общественными, а государственно-общественными органами. Показательно, например, что руководитель аппарата Общественной палаты Российской Федерации, согласно закону, должен по согласованию с Советом палаты назначаться Правительством Российской Федерации. К тому же, аппарат палаты, созданный в форме государственного учреждения, практически является составным элементом единого государственного аппарата[2]. Получается, что государство,

1 См.: Даль, 2003, с. 515–516.

2 О понятии и элементах государственного аппарата см.: Чиркин, 2004, с. 100–108. Как отмечает автор, государственные учреждения, в зависимости от выполняемых ими задач, могут входить, либо нет в состав государственного аппарата. На наш взгляд, в рассматриваемом случае аппарат Общественной палаты Российской Федерации является элементом государственного аппарата, так как ведет подготовительную работу для принятия органами государства публично-властных решений.

будучи заказчиком и получателем рекомендаций палаты, осуществляет финансовое и организационное обеспечение ее деятельности. В связи с этим закономерно возникает сомнение в объективности и беспристрастности заключений палаты.

Гражданские жюри создаются для всестороннего изучения и решения какой-либо одной особо важной общественной проблемы. Поэтому каждый жюри-проект выполняется разным составом членов жюри. С точки зрения сохранения стабильности деятельности жюри, сохранения преемственности и накопления практического опыта рассмотрения публично-правовых вопросов такой подход представляется неоправданным. Однако перед членами гражданского жюри не стоит задача стать профессиональными политиками. Члены «*minipopulis*» не должны и не могут размышлять по поводу всех общественно значимых проблем, а тем более постоянно заниматься ими, поэтому состав «*minipopulis*» постоянно меняется, причем не путем частичного обновления (ротации), а радикально. Как подчеркивает Р. Даль, каждой существенной проблеме повестки дня должен соответствовать один предназначенный для этого «мини-народ»[1]. Поэтому каждое общественное жюри можно охарактеризовать в качестве своего рода уникального публичного исследовательского проекта. Как правило, продолжительность его реализации составляет около 4 месяцев[2]. По мере возникновения проблем жюри могут создаваться вновь и вновь. Поскольку членам жюри приходится отвлекаться от их основной деятельности на достаточно длительный срок, они получают небольшое денежное вознаграждение.

Финансовое обеспечение деятельности гражданских жюри осуществляют спонсоры — некоммерческие организации, корпорации, правительственные агентства, медиа-организации, отдельные граждане или комбинации тех или иных спонсоров. Причем действует жесткое и, безусловно, верное правило: в качестве спонсора не может выступать лицо, принимающее решение, или получатель рекомендаций[3].

Деятельность каждого жюри-проекта обеспечивает штатный персонал проекта, выполняющий множество специфических организационных задач от одного проекта к другому в зависимости от его целей, проблем, спонсоров и т. д. Члены штатного персонала должны придерживаться нейтральной позиции, из его состава исключаются лица, идентифицирующие себя с той или иной частной точкой зрения. Ключевая роль в организации деятельности жюри, выработке задания, формулировании повестки дня, подборе «свидетелей», «понятых», «экспертов», показания которых глубоко и всесторонне могут осветить рассматриваемую проблему, принадлежит специально создаваемому консультативному комитету («*advisory committee*»), состоящему из 4–10 человек, знакомых с возникшей проблемой и представляющих различные подходы к ее решению. Роль связующего звена между штатным персоналом проекта и консультативным комитетом выполняет директор проекта. В рамках проекта с участием членов консультативного комитета могут формироваться рабочие группы, поддерживающие связь со спонсорами проекта.

Работа гражданских жюри предполагает своего рода разбирательство по поставленным консультативным советом вопросам. В ходе реализации проекта в течение одного или полутора месяцев, по существу, производится подготовка «внимательной публики» из ранее сформированного «*minipopulis*». После того, как члены жюри в течение этого времени вникнут в проблему и изучат предоставленные им документы, проводятся специальные слушания с опросом «свидетелей» и обсуждением проблемы, по завершении которых жюри в состоянии вынести свой «вердикт». Решение гражданского жюри представляет-

1 Даль, 2003, с. 516.

2 См.: Citizens Jury, 2004, http://www. Jefferson-center.org, p. 15–16.

3 См.: Ibid., p. 18.

ся им на общественном форуме. По итогам всех обсуждений готовится окончательное заключение, которое и представляется властям. Организаторы проекта обеспечивают доступ к заключению общественности. Таким образом, и в организации деятельности гражданских жюри находит свое выражение их общественная природа.

✧ ✧ ✧

Устойчивое функционирование современного демократического государства немыслимо без развития таких институтов гражданского участия, как консультативные общественные советы. С первой трети прошлого столетия и до настоящего времени доминирующей формой являются советы, создаваемые государством или местными сообществами. Участвуя в их работе, граждане способствуют повышению качества принимаемых органами власти публично-властных решений. В то же время, практика организации консультативных общественных советов, создаваемых государством или местными сообществами, выявила ряд недостатков. Это, прежде всего, значительная зависимость советов от органов власти и должностных лиц, зачастую поверхностное рассмотрение вопросов повестки дня и др. В связи с этим в разных странах идет постоянный поиск новых форм организации работы консультативных общественных советов. Одной из таких форм являются гражданские жюри. Нельзя сказать, что им будет принадлежать большое будущее — этот институт с трудом утверждается даже в странах развитой демократии, так как органы государственной власти не всегда заинтересованы в публичном обсуждении многих проблем и оглашении выводов по итогам рассмотрения сложных вопросов общественной жизни.

Между тем с точки зрения теоретической и практической отработки возможных и перспективных механизмов гражданского участия идея гражданских жюри имеет свои преимущества: они позволяют сочетать компетентное участие общественности в принятии публично-властных решений с широкой автономией консультативных общественных советов. В связи с этим, при наличии искреннего интереса органов власти учитывать мнение граждан, институт гражданских жюри может стать весомым дополнением к институту консультативных общественных советов, создаваемых государством или местными сообществами.

Литература

1. Аналитическая справка по результатам заседаний Рабочей группы по подготовке проекта Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации», 2005 г., 29 апреля // http://www.inop.ru/SocialPlace/spravka.htm

2. Ардан Ф. Франция: государственная система. — М.: Юрид. лит. , 1994.

3. Бусова Н. А. Делиберативная модель демократии и политика интересов // Вопросы философии., 2002. № 4.

4. Даль Р. Демократия и ее критики. — М.: РОССПЭН, 2003.

5. Даль Р. Проблемы гражданской компетентности // http://www.phildep.univ.kiev.ua/polit/dal_2.htm

6. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. Разд. XI // Конституции государств Европы: В 3-т. Т. 3. — М.: Норма, 2001.

7. Консультант+. Региональный выпуск. Законодательство Новгородской области.

8. Общественные советы как механизм участия общественности в работе государственных органов: Сб. материалов. — Киев, 2004.

9. Орлов И. И. Проект Закона «Об Общественной палате Иркутской области» // http://www.admirk.ru/op-komm.htm

10. Ортега-и-Гассет Х. Восстание масс // Дегуманизация искусства и другие работы: Эссе о литературе и искусстве. — М.: Радуга, 1991.

11. Проект Закона Алтайского края «Об Общественной палате Алтайского края» // http://www.bankfax.ru-page.php?pg=28831

12. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 42.

13. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 8.

14. Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29.

15. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Российская газета от 7 апреля 2005 г.

16. Чиркин В. Е. Публичное управление. — М.: Юрист, 2004.

17. An Interview with professor Ted Becker /Interviewer: Prof. Ari-Veikko Anttiroiko // http://www.uta.fi/~kuaran/becker.html

18. Carson L. Consult your community. A guide to running a youth jury // http://www.communitybuilders.nsw.gov.au/ download/YouthJuriesGuide.pdf

19. Carson L., Cole-Edelstein L., Hardy M. Citizens' Juries in Australia. A Discussion about Protocols (8 February 2000) // http://activdemocracy.net/articles/protocol.pdf

20. Carson L., Sargant Ch., Blackadder J. Consult you community. A guide to running a youth jury. — Sydney, 2004.

21. Citizens Jury Handbook. The Jefferson Center. 2004 // http://www. Jefferson-center.org

Общественные структуры при органах власти

Шенберг М.

Если государство декларирует принципы демократии, оно, по определению, должно быть ближе к обществу. Как показывает практика, принимаемые без участия граждан решения, нередко не только не снимают стоящие перед обществом проблемы, но и усугубляют их, порождают новые. Практически ни одна из последних социальных реформ не была эффективной. «*Предполагалось, что второй срок президентства В. Путина будет периодом реформ, которые решали бы проблемы социального неравенства и создания новых социальных институтов,* — говорит президент Института национального проекта «Общественный договор» Александр Аузан. — *Однако почти все реформы, начатые в этой сфере, проводятся без обратной связи, готовятся в тайне от общества, вызывают большие издержки и либо приостанавливаются, либо требуют дополнительных затрат. Яркий тому пример — монетизация льгот. Фактически на тормозах спустили реформу накопительно-пенсионной системы, а муниципальную отложили до 2009 г.*». Посредниками при проведении реформ могут выступать общественные органы, которые создаются при властных структурах. Они не являются самодостаточными структурами, их задача — организовать процесс публичных консультаций и обсуждений. Зачастую они создают только видимость диалога с общественностью, но иногда им удается решить давно наболевшие социальные проблемы.

По мнению экспертов, общественные структуры, созданные при органах исполнительной власти, должны выполнять несколько функций. Главная из них — содействие развитию общественной инициативы. Вторая функция, которая реализуется на практике лучше всего, — оказание независимой аналитической поддержки разным органам исполнительной власти в виде экспертных оценок документов и событий. Наконец, благодаря общественным советам повышается качество процесса подготовки законов и совершенствуется нормативно-правовая база в целом. Кроме того, общественные советы выражают интересы «заинтересованных сторон», то есть тех групп населения или представителей различных структур, на которые направлены принятые властью решения. Это может быть как озвучивание общественного мнения и обеспечение обратной связи, так и жесткое лоббирование своих интересов.

Несмотря на то, что власть ощущает необходимость обратной связи с общественностью, а практика работы «привластных» органов демонстрирует зачатки публичной деятельности, процесс принятия решений исполнительной властью остается не прозрачным.

До 2000 г. существовало достаточно много структур при власти, куда могли входить представители общественных организаций. Но в последнее время уровень взаимодействия снизился. Так, постановлением Правительства РФ N 795 от 17 ноября 2000 г. был

ликвидирован ряд правительственных комиссий с участием НПО. Указом В. Путина № 1461 от 8 августа 2000 г. упразднен Политический консультативный совет при Президенте РФ и постоянно действующая Палата по правам человека — орган, который давал возможность для обсуждения проблем нарушения прав личности и доведения точки зрения гражданского общества до всех уровней власти. Были закрыты общественные консультативные советы при федеральных и территориальных органах власти.

Очередной импульс к взаимодействию власти и гражданского общества был дан В. Путиным на Гражданском форуме-2001. Президент заверил его участников, что власть заинтересована в налаживании диалога с гражданским обществом на равных и готова обеспечить эффективную обратную связь . После этого при органах власти стали создаваться различные переговорные площадки в виде советов и комиссий, в состав которых входили НПО. Благодаря более тесному сотрудничеству с властными структурами появилась возможность решать назревшие социальные проблемы. Так, в июле 2003 г. для реализации итогов Гражданского форума был создан Координационный совет при вице-премьере Правительства РФ по координации деятельности правительства и общественных организаций. Но просуществовал он менее года. Постепенно советы стали «мельчать» и распадаться. В 2004 г. были упразднены 146 координационных и совещательных органов[1]. Их функции так никому и не передали.

В настоящее время эксперты неправительственных организаций значительно реже привлекаются к разработке законов и правительственных постановлений.

Ряд других общественных структур при органах власти удержался на плаву, но утратил возможность влиять на ситуацию в целом и сузил область своей деятельности, как, например, Российский общественный совет по развитию образования, созданный в 2001 г. «*В его состав вошли политики, бизнесмены и представители некоммерческого сектора*, — рассказывает А. Аузан. — *До 2002 г. он занимался глобальными вопросами: организовывал публичные обсуждения проблем и перспектив развития образования, пытался совместить интересы общества, власти и бизнеса, решить проблему трудоустройства выпускников вузов и т.д.*». При этом совет сохранял дистанцию от руководства образовательной отрасли. В последние годы в его работе все больше участвуют ректоры и преподаватели вузов, они стали заниматься внутриотраслевыми вопросами (разработка стандартов школьного образования и т.д.).

Консультативно-совещательные органы существуют сегодня при многих федеральных и региональных ведомствах. Так, при Министерстве здравоохранения и социального развития РФ — Общественный совет по борьбе с ВИЧ/СПИДом и профилактике особо опасных инфекционных заболеваний, при Министерстве культуры и массовых коммуникаций РФ — Общественная коллегия по жалобам на прессу. При главных управлениях Федеральной службы исполнения наказаний во многих регионах работают общественные советы по проблемам деятельности уголовно-исполнительной системы и т.п.

Однако далеко не все из них можно отнести к категории общественных. Многие имеют межведомственный статус и состоят исключительно из госслужащих или являются, по сути, экспертными советами, в состав которых входит ограниченное число представителей НПО. Только при Правительстве РФ создано 20 консультативно-совещательных органов (комиссии по совершенствованию взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, по бюджетным проектировкам в предстоящем году и на среднесрочную перспективу, по военно-промышленным вопросам, по конкурентоспособности и предпринимательству, по вопро-

1 Постановление Правительства РФ № 215 от 16.04.04.

сам комплексного развития транспортной системы, по противодействию нарушениям в сфере интеллектуальной собственности, ее правовой охране и использованию и т.п.)[1]

Помимо этого, в состав консультативных органов могут входить представители СМИ, бизнес-структур. Как правило, они носят соответствующие названия: общественные советы по взаимодействию НПО с различными властными структурами или по развитию гражданского общества. «Похвастаться» многолетней работой могут немногие. Зачастую они создаются в острый политический период для решения определенной задачи или лоббирования своих интересов и утрачивают свою необходимость после достижения цели. «*Общественный совет по рекламе просуществовал с 1997 по 2000 гг.*, — рассказывает председатель правления Международной конфедерации обществ потребителей (КонфОП) Дмитрий Янин. — *Он выполнял функцию переговорной площадки для решения вопросов нарушения законодательства, саморегулирования рекламы, участвовал в разработке и лоббировании поправок в закон «О рекламе». Благодаря возможности обсуждать за одним столом с чиновниками и вносить свои предложения принятый Госдумой законопроект не оказался «игрой в одни ворота» — многие важные для развития бизнеса положения были учтены. После этого предприниматели утратили интерес к нужному им когда-то совету, и его деятельность постепенно стала сходить на нет. Попытка реанимировать совет предпринималась в 2005 г. Это был неудачный опыт. За год он рассмотрел пять случаев ненадлежащей рекламы, четыре из которых были предложены КонфОП. Поэтому мы вышли из его состава. Деятельность совета практически свелась к нулю, и сейчас в области защиты прав потребителей общественной структуры нет*».

Причина успеха или неуспеха деятельности «привластного» общественного органа часто зависит от желания высокопоставленного чиновника вести диалог с представителями общественности. «*Сам факт создания подобной консультативной структуры свидетельствует о готовности власти к диалогу. Ее причины различны. Мы должны оценивать, насколько авторитарны управленческие принципы в этом ведомстве,* — говорит президент Российского благотворительного фонда «Нет алкоголизму и наркомании», член Общественной палаты РФ Олег Зыков. — *Иногда общественные советы создаются исключительно по приказу свыше: чиновники этого ведомства не готовы к продуктивному диалогу, и тогда совет практически не имеет возможности что-то сделать. Он будет существовать «для галочки», как, например, было с Общественным советом при Министерстве труда и социального развития РФ. У меня сложилось впечатление, что у министерства не оказалось эффективного ресурса, чтобы использовать общественные идеи для реформирования системы. Поэтому совет очень быстро перестал быть инструментом влияния*».

Позиция членов общественной структуры должна быть конструктивной. Если они способны понять, как встроить свои идеи в процесс принятия решений в этом ведомстве, их работа окажется эффективной, считает О. Зыков. По его словам, Общественная палата РФ, которую многие представители третьего сектора считают имитацией гражданского общества, не способной представлять и продвигать во власти значимые общественные интересы, может оказаться полезной, если использовать ее как трибуну для реализации поставленных задач. «*У меня есть определенные цели и задачи, которые сформировались безотносительно к государственной власти,* — говорит Зыков. — *И я буду использовать для их решения, в том числе и участие в палате. Чем больше различных форм участия НПО в принятии властных решений, тем больше пользы для общества*».

1 Постановление Правительства РФ № 215 от 16.04.04.

Благодаря активной позиции правозащитников, входящих в Общественный совет при министре юстиции РФ по проблемам уголовно-исполнительной системы, например, удается решать некоторые проблемы в области защиты прав человека. «*Совет создан по инициативе Юрия Чайки*, — рассказывает О. Зыков. — *В тот момент он был более открыт для сотрудничества, чем подчиненный ему ГУИН. В основном мы общались с заместителем начальника ГУИН генерал-майором Сергеем Болтковым. Он был способен услышать мнения, несовпадающие с идеологией его ведомства, благодаря этому происходил диалог и принимались полезные решения*». «*Чайка не побоялся включить в состав совета людей, по определению, неугодных*, — говорит председатель Общественного совета при министре юстиции, председатель правления Московского регионального общественного благотворительного фонда «Социальное партнерство» Валерий Борщев. — *По его примеру стали создаваться территориальные советы при начальниках ГУИН: так, они действуют в Перми, Нижнем Новгороде, Казани, Вологде, Карелии, Краснодаре и др. Другая задача подобных органов — обратить внимание власти на проблемы, которые она не замечает или не хочет решать, скажем, из-за отсутствия времени. Нам удалось добиться пересмотра многих уголовных дел. В декабре 2003 г. были приняты поправки в Уголовный кодекс РФ, смягчающие наказание заключенных. В связи с этим должны были быть пересмотрены тысячи дел. Эту роль взял на себя Общественный совет. Вместе с министерством были подготовлены рекомендации по пересмотру дел*».

Но не всегда опыт работы «привластного» общественного органа бывает эффективным. Так, практически нет взаимодействия общественных организаций с правоохранительными органами. «*Последний совет, который противодействовал неправомерным действиям и защищал права граждан, прекратил существование в начале 90-х гг. Он был создан при Министерстве внутренних дел РФ незадолго до ухода с поста министра Сергея Степашина и распался практически сразу после этого. До сих пор эта структура на федеральном уровне не воссоздана*», — говорит В. Борщев.

Деятельность общественных органов при властных структурах во многом зависит и от того, кто занимается их формированием. Многие видят в них возможность лоббирования своих интересов. Ведь «прикрыться» общественной деятельностью бывает проще, чем, например, стать депутатом. Когда общественная структура формируется сверху, туда могут входить не самые активные представители НПО. Политический консультативный совет при Президенте РФ, работающий в конце 90-х гг., формировался главой государства из представителей избирательных объединений и партий. Поэтому работа во многих палатах совета не была конструктивной. Исключением стала Палата по правам человека, в которую вошли представители ведущих правозащитных организаций — Московской Хельсинкской группы, Российского правозащитного центра «Мемориал», Комитета «За гражданские права» и др. «*Это было место, где правозащитники могли вести диалог с представителями государственных структур высокого ранга. Благодаря нашему давлению прокуратура обратила внимание на антисемитские заявления Николая Кондратенко*[1]*. В рамках комиссии прошло первое заседание по пыткам. На заседании палаты мы вместе с представителями Минюста разрабатывали новую концепцию и поправки в законодательство по уголовно-исполнительной практике*», — говорит В. Борщев.

Последние годы регулярные встречи с главой государства проводит Совет при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека[2], возглавляемый Эллой Памфиловой. Он обладает уровнем влияния, который можно назвать причастностью к формированию государственной политики. В его состав входят

1 Экс-губернатор Краснодарского края.

2 До 6 ноября 2004 г. — Комиссия по правам человека при Президенте РФ.

представители ведущих правозащитных организаций в сфере защиты трудовых, экономических, социальных и политических прав, а также гражданских свобод. Совет может доводить до первого лица государства оценку общественных потребностей в сфере защиты прав человека не так, как это понимают чиновники, а опираясь на опыт работы НПО. «*Президент продолжает с нами общаться. Для него это один из независимых каналов связи: мы не вписываемся в ту картину мира, которую создает ближайшее окружение президента. Мы как врачи — причиняем боль, чтобы показать, где болит*», — считает А. Аузан. Задачи совета — показать, что реально происходит в стране и отстоять те позиции, которые позволят вывести систему защиты различных прав на современный уровень. Результаты таких встреч, как правило, не остаются без внимания президента. Естественно, они не остаются без внимания и исполнительной власти. Совет проводит предварительную экспертизу законопроектов, которые исходят от администрации президента и исполнительной власти по вопросам соблюдения основных прав человека. За время работы ему удалось отстоять важные положения при принятии закона «О гражданстве РФ», поправок в Налоговый кодекс РФ и закон о деятельности НПО, инициировать принятие закона «Об общественном контроле», ряд проектов по соблюдению прав человека в местах принудительного лишения свободы, внести предложения по гуманизации уголовно-процессуальной системы, программе судебной реформы и реформы всей системы правоохранительных органов, реализовывать программу правового просвещения и др.

«*Минфин упорно отклонял обращения правозащитных организаций о повышении пенсий инвалидам вследствие военной травмы. Лишь после встречи с президентом был издан указ, в соответствии с которым более 90 тыс. человек стали получать ежемесячную надбавку к пенсии. Такие решения принимаются очень долго*, — говорит Аузан. — *Например, Комитету солдатских матерей потребовалось два с половиной года, чтобы президент подписал указ о выплате пенсий для раненых. Но все-таки это решение было принято*». Совет не занимается конкретными жалобами граждан, хотя их поступает очень много. Его задача — решать систематические вопросы. Но все обращения совет учитывает и на их основе готовит предложения президенту.

✧ ✧ ✧

Оказанием помощи гражданам занимается институт Уполномоченного по правам человека в РФ. Для нашей страны это новая структура — до 1993 г. в России не было омбудсменов. Деятельность уполномоченного не заменяет и не подменяет деятельность других государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление прав и свобод граждан. Она способствует совершенствованию их работы, указывает на недостатки и проблемы, в том числе связанные с действиями или бездействием тех или иных органов и должностных лиц, и таким образом содействует более полной реализации прав граждан. Ежегодные доклады рассматриваются президентом, поэтому и чиновникам приходится их читать. Помимо этого, готовятся доклады, адресованные конкретным ведомствам, например, о дедовщине в армии. К омбудсмену ежедневно обращаются граждане по различным вопросам: неправильное начисление пенсий, лишение льгот и субсидий, жалобы на ЖЭК, ДЭЗ, военкоматы, правоохранительные и иные государственные органы. За 2004 г. на имя Владимира Лукина поступило более 30 тыс. жалоб и обращений. Служба уполномоченного имеет региональные и общественные приемные на базе вузов, неправительственных правозащитных организаций, адвокатских коллегий и бюро. Это позволяет оказать бесплатную юридическую помощь тысячам людей. При федеральном омбудсмене также действуют рабочие группы по разным отраслям защиты прав человека с участием НКО.

СПРАВКА. *В России институт омбудсмена появился одновременно с Конституцией 1993 г. как результат многолетних усилий правозащитников-диссидентов, а также юристов и депутатов, с 1989 г. работавших над ее проектом. Первым Уполномоченным по правам человека в РФ стал Сергей Ковалев, который из-за отсутствия закона, гарантирующего омбудсмену реальную независимость от всех ветвей власти, скоро оказался отстранен от этой должности. Федеральный закон «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» был принят в 1997 г., а в мае следующего года на этот пост был избран депутат Госдумы Олег Миронов. В феврале 2004 г. его сменил Владимир Лукин. Согласно закону, пост уполномоченного может создаваться в краях, областях и республиках РФ. В первоначальном варианте закона была формулировка «создаются», но сопротивление руководителей субъектов РФ, не желавших образования независимых контрольных институтов, привело к включению в окончательный текст рекомендательной формулировки. Таким образом, обозначились противники развития данного института в регионах России*[1].

«*В Экспертном совете при Уполномоченном по правам человека в РФ есть несколько секций. Я являюсь координатором секции правоохранительных органов*, — говорит В. Борщев. — *Мы на встречах с чиновниками поднимали вопрос о ситуации с соблюдением прав человека в Башкирии. На одном из заседаний мы обратились к В. Лукину с просьбой послать в республику своих представителей. В этом смысле Экспертный совет при уполномоченном — полезная структура, способствующая принятию решений по защите прав человека*». Совместно с представителями общественных организаций, входящих в его состав, удается способствовать улучшению ситуации с соблюдением прав человека в Чечне, Дагестане и других «горячих точках», а также отслеживать и предотвращать нарушения против людей, находящихся в местах заключения, и пр.

Одним из самых ярких региональных уполномоченных стал Александр Ландо. На протяжении пяти лет его работы на посту омбудсмена в Саратовской области, а также председателя Комиссии по правам человека при губернаторе Дмитрии Аяцкове от него исходили инициативы, подчас шокирующие некоторых представителей власти и общества. К числу его заслуг относятся усилия по завершению строительства нового корпуса для подследственных в Саратове, введение новых должностей — общественных уполномоченных по правам человека в местах заключения и по защите прав участников учебного процесса (школьные омбудсмены). Он также создал два консультативных совета — Общественный и Экспертный при уполномоченном. Более молодой — институт Уполномоченного по правам ребенка. Его задача — искать пути решения «детских» проблем, хотя, как признается член Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека и Уполномоченный по правам ребенка в городе Москве Алексей Головань, делам конкретных детей он посвящает около 60% времени. Он также выстраивает взаимодействие между МВД, ГУВД, Комитетом здравоохранения и Комитетом соцзащиты, органами опеки и детскими домами. Сегодня службы детских омбудсменов создаются по всей России, хотя должности федерального уполномоченного по правам ребенка пока нет. «*Очень важно, чтобы на основе отдельных судеб уполномоченный делал системные выводы и предлагал системные решения. В этом плане институт Уполномоченного по правам ребенка — структура, которая должна стать частью ювенальной юстиции. Это весь комплекс механизмов по правам ребенка, включающий различные институты в области защиты прав детей. Они должны действовать в едином правовом ключе, где в центре системы — ребенок и его судьба, а не какие-то ведомства или отдельные чиновники*», — говорит Олег Зыков.

1 А. Сунгуров. Развитие института регионального Уполномоченного по правам человека: опыт Свердловской, Саратовской и Астраханской областей. — Санкт-Петербургский центр «Стратегия», 2004.

К сожалению, у омбудсменов очень ограниченные возможности. Их деятельность во многом строится на личном авторитете в отстаивании интересов граждан перед властью, благодаря этому она бывает эффективна. Но уполномоченные не правомочны вмешиваться в «дела государственные», например, в судебное расследование. Все их усилия порой разбиваются о бюрократическую стену непонимания. По многим жалобам они вынуждены обращаться в Генеральную прокуратуру РФ, Верховный суд РФ и месяцами, а то и годами, ждать решений, получая в ответ отписки.

✧ ✧ ✧

В последнее время получили развитие общественные структуры при органах государственной власти и местного самоуправления. Они становятся своеобразной лакмусовой бумажкой, определяющей эффективность деятельности федеральной и местной власти. Так, с начала президентства В. Путина запустился процесс создания общественных приемных при полномочных представителях Президента РФ. Полпреды ведут прием граждан, проводят «горячие линии» для выявления конкретных проблем населения, а также пишут отчеты по выработке эффективных механизмов их решения. Деятельность полпредов строится по-разному. Многое зависит от чиновников, которые отвечают за данный участок работы. В качестве примера можно привести Приволжский округ РФ. Более 2600 тыс. заявлений было рассмотрено общественной приемной аппарата полномочного представителя Президента РФ в ПФО за пять лет работы в Марий Эл[1]. По словам начальника общественной приемной Виктора Викторова, за это время удовлетворено 18% заявлений от граждан и организаций. По остальным обращениям предоставлена консультация (в приемных принимают юристы, психологи и социальные работники), либо они находятся в стадии решения. Каждый четвертый посетитель жаловался на работу судов, адвокатуры и нотариата. Более 27% обращений касались проблем жилья и жилищно-коммунального обслуживания; треть — социального обеспечения и социальной защиты населения. За эти годы была создана сеть из 97 общественных приемных, которые работают во всех регионах ПФО.

Общественные структуры на местном уровне

Существует также практика создания общественных приемных при областных, районных администрациях и советах. Цель их работы — оперативно обработать и довести до сведения руководителей вопросы населения. В свою очередь администрация получает дополнительную возможность изучать мнения и пожелания населения, информировать их о принимаемых мерах по решению важнейших социально-экономических проблем. Помимо этого, граждане могут получить исчерпывающую консультацию на интересующий вопрос, выступить с предложением и инициативой, открыто высказать свое мнение. Власти использовали новый формат диалога с целью привлечь к общению молодое поколение, привыкшее к Интернету и электронной почте. Чем активнее население будет участвовать в судьбе региона, тем больше возможностей у него эффективно влиять на принимаемые властью решения.

СПРАВКА. *Общественные советы в той или иной форме существуют практически во всех странах. Они создаются с различными целями: от экспертных консультаций по экологическим или другим вопросам и участия в разработке законодательства до участия в разработке госбюджета, мониторинга его выполнения и осуществления отдельных государственных функций, делегированных им органами власти. Например, многочисленные общественные советы есть при мэриях городов. В качестве примера*

1 http://www.pfo.ru

эффективной системы их формирования часто приводят Совет по разработке бюджета в Порто-Аллегре: 44 члена совета выбираются на общем собрании, два назначаются от муниципалитета, по одному назначают наиболее значимые общественные организации города. Положительный опыт формирования и функционирования совета был использован другими городами и адаптирован к условиям их стран, например, Сан-Дени (Франция), Барселоны (Испания), Торонто (Канада), Брюсселя (Бельгия). Еще один пример успешно действующего городского общественного совета, который американская пресса в 1992 году назвала самым совершенным примером участия граждан, — Приоритетный совет Дейтона (США). Его членами могут стать все желающие при условии, что они соберут, как минимум, 25 подписей зарегистрированных избирателей. Сан-Антонио, Денвер, Феникс, Индианополис, Ричмонд переняли опыт Дейтона и создали аналогичные советы.[1]

Обращения, поступающие от граждан в общественные приемные, могут служить критерием оценки деятельности органов власти. Сегодня уровень безответственности чиновников беспрецедентен, отмечают эксперты. Но обратной связи этот канал практически не имеет: если в приемную поступает много жалоб на действия милиции, начальник Управления внутренних дел может получить взыскание, но от этого простым людям жить легче не станет.

✧ ✧ ✧

В деятельности «привластных» общественных органов существует много проблем, главная из которых — их независимость. Большинство являются финансово независимыми от структур, при которых они были созданы: вся работа, если она требует каких-либо затрат, финансируется за счет средств общественных организаций, поэтому деятельность многих из них во многом держится на энтузиазме. Кроме того, они рассчитывают на помощь различных доноров, в том числе отечественного бизнес-сообщества. Однако такое положение дел не может не отразиться на профессиональном уровне общественных советов, поскольку долго работать на энтузиазме невозможно. Таким образом, финансовая независимость от государства обернулась для них проблемой финансового, материально-технического и организационного обеспечения. Вторая проблема касается порядка формирования советов. Часто состав и руководство совета утверждается в приказном порядке руководством соответствующего государственного органа. В этом случае совет становится зависимым от него. Возникает проблема формализации отношений с органами власти, перехода от личных связей к более системным отношениям, при которых смена должностного лица ни в коей мере не должна отражаться на его деятельности.

Еще одна важная проблема касается статуса решений общественного совета. Только принципиальное решение этого вопроса позволит более четко определить границы ответственности как самых советов, так и органов власти. В настоящее время каждый совет разрабатывает процедурные правила, чтобы сделать свои решения легитимными, а в обязанности государственных органов входит ознакомление с ними. В практике же большинства стран существуют более жесткие нормы относительно прав общественных советов и обязанностей власти.

Следует отметить проблему, которая носит достаточно общий характер, — уход от диалога работников государственных органов, их незнание возможностей и особенностей структур третьего сектора. По понятным причинам чиновники не желают слышать кри-

1 Боржелли Н., Брайт В. Общественные советы как механизм консультирования государства с общественностью. — Международный центр некоммерческоого права. Сайт: http://www.ucipr.kiev.ua.

тику в свой адрес. Из-за бюрократичности государственных органов управления, дефицита кадров, которые могли бы поддерживать прямые и постоянные контакты со структурами третьего сектора, эта связь оказалась нарушена. Конечно, представители общественности имеют возможность высказывать свои предложения, вносить инициативы и говорить о наиболее болезненных проблемах общества на заседаниях с чиновниками, но таких переговорных площадок, к сожалению, мало. Кроме того, в ходе деятельности так называемых «привластных» структур возникает еще один немаловажный вопрос: в какой мере они привлекают общественность к решению вопросов государственной политики, если в состав советов входят политики, депутаты и местные чиновники? Ведь в большинстве случаев их участниками со стороны общественности являются эксперты и представители крупных общественных организаций.

Главная особенность и, в то же время, слабость всех общественных структур — в том, что их решения носят рекомендательный характер. Они могут проводить экспертизу различных государственных программ, разрабатывать рекомендации по совершенствованию законодательства, предлагать рекомендации по взаимодействию и координации деятельности всех ветвей власти, отстаивать приоритеты защиты прав человека в той или иной области и *etc.* Но игра предполагает действия двух игроков, поэтому их задача — превратиться в «цивилизованных лоббистов» общественных интересов, постоянно выявлять наиболее важные общественные проблемы, разрабатывать проекты их решения и способствовать реализации последних путем публичного давления на власть. Ну, и главная составляющая успеха этих, как и ряда других советов, — не в их статусе, а в степени близости к населению.

Общественные советы и их роль в формировании государственной политики[1]

Участие общественности в процессе формирования государственной политики является обязательной характеристикой демократического государственного управления.

Во взаимодействии граждан и власти могут использоваться разные формы контактов и сотрудничества. Одной из форм приобщения общественности к принятию государственных решений являются общественные советы, функционирующие при органах государственной власти и местного самоуправления.

Под общественными советами в данном случае подразумеваются такие образования с участием представителей общественности, которые имеют формализованную внутреннюю структуру, определенные полномочия и с которыми государственные органы консультируются при принятии и выполнении государственных решений [1].[2]

Согласно исследованиям, выполненным Украинским независимым центром политических исследований [2], институт общественных советов в последнее время становится чрезвычайно популярной формой совещательной демократии на Украине.

Интерес к этой форме сотрудничества органов власти и общественности постоянно растет. Доказательством этому служит проект Постановления Кабинета министров «Об обеспечении участия общественности в процессе формирования и реализации государственной политики центральными и местными органами исполнительной власти» [3]. Этот проект сейчас активно обсуждается украинской общественностью, а многие региональные органы власти уже рассматривают его как руководство к действию.

В этом проекте правительство предлагает использовать в Украине новые, по его мнению, процедуры и технологии обсуждения правительственных решений. Речь идет о создании при центральных и местных органах исполнительной власти общественных советов (коллегий), которые будут играть роль совещательных органов. В их состав должны войти в одинаковой пропорции представители общественных организаций, СМИ и органов власти.

В настоящее время в Украине действует достаточно много консультативно-совещательных советов. Однако далеко не всех их можно отнести к категории общественных советов.

Так, например, согласно [2], при Президенте Украины создано 27 консультативно-совещательных органов, но только 4 из них можно назвать общественными советами. Большинство же имеют межведомственный статус и состоят исключительно из государственных служащих или же являются по своей сути экспертными советами, в состав которых входит ограниченное число ученых.

При Кабинете Министров Украины создано 23 консультативно-совещательных органа, но общественными советами из них являются только 2.

1 Подготовлено сотрудниками Института социально-экономических стратегий при поддержке фонда «Відродження». Статья опубликована в журнале «Теория и практика управления», №7, 2004 г.

2 См. с. 188.

Из 23 комитетов Верховной Рады Украины только 6 работают с общественными советами. Только 2 из 17 министерств имеют общественные советы.

Существует практика создания общественных советов и при областных, районных госадминистрациях и областных, районных советах.

Следует отметить, что общественные советы в той или иной форме существуют практически во всех странах. Они могут создаваться с разными целями, начиная от экспертных консультаций по экологическим или другим вопросам, участия в разработке законодательства и заканчивая участием в разработке госбюджета, мониторинга его выполнения и осуществления отдельных государственных функций, делегированных им государственными органами.

Например, существуют многочисленные общественные советы при мэриях городов [1]. В качестве примера эффективной системы формирования таких советов часто приводят Совет по разработке бюджета в Порто-Аллегре. Он формируется на основе смешанной системы: 44 члена совета выбираются на общем собрании, 2 назначаются от муниципалитета, по одному назначают наиболее значимые общественные организации города. Положительный опыт формирования и функционирования этого совета был использован другими городами и адаптирован к условиям их стран, например, г. Сан-Дени (Франция), г. Барселона (Испания), г. Торонто (Канада), г. Брюссель (Бельгия).

Еще один пример успешно действующего городского общественного совета, который американская пресса в 1992 г. назвала самым совершенным примером участия граждан, — это Приоритетный совет г. Дейтона в США. Членами этого совета могут стать все желающие, при условии, что они соберут как минимум 25 подписей зарегистрированных избирателей. Много других городов Америки, таких как Сан-Антонио, Денвер, Феникс, Индианополис, Ричмонд, переняли опыт Дейтона и создали аналогичные советы.

Общественный совет по взаимодействию некоммерческих организаций с органами местного самоуправления в Пскове (Россия) формируется по инициативе главы местного самоуправления. Он же может приглашать в совет представителей общественных организаций. Кроме того, в совет могут входить неправительственные организации и по собственной инициативе. Помимо них членами Совета (по приглашению других членов Совета либо по собственной инициативе) могут быть:

- депутаты представительного органа местного самоуправления (по представлению данного органа либо по собственной инициативе);
- отдельные граждане;
- представители средств массовой информации;
- руководители других некоммерческих организаций;
- руководители коммерческих организаций [4].

Как правило, решения подобных общественных советов носят для властей не обязательный, а только консультативный характер. С учетом того, что в рекомендациях совета содержатся результаты изучения потребностей всех слоев населения города, они помогают местным властям планировать свою работу, учитывать реальные потребности граждан и рационально использовать финансы.

Распространенной является практика, когда для организации эффективной работы совета государственные должностные лица назначаются его руководителями. Например, Общественный совет по вопросам Северного тракта в округе Арлингтон (штат Вирджиния, США) был создан в 2000 г. с целью изучения общественного мнения относительно того,

что делать с территорией округа, загрязненной промышленными отходами. Председателем и вице-председателем совета являются государственные чиновники, которые выполняют свои функции в совете как составную часть своих должностных обязанностей. Кроме того, в совет входят представители общественных организаций, которые действуют на территории округа и заинтересованы в решении вопроса. Они принимают участие в работе совета на добровольной основе.

Как правило, решения общественных советов носят рекомендательный характер и только в редких случаях эти решения могут носить обязательный характер. В качестве примера можно привести деятельность боливийских наблюдательных комитетов, которые созданы в 1994 г. для обеспечения связи между так называемыми «территориальными организациями граждан» и муниципальными органами власти и которые осуществляют контроль за использованием муниципальных ресурсов. Если комитет запрещает использование ресурсов, он докладывает об этом власти, если же муниципалитет не обращает внимания на эти требования, то должен заявить о своей несостоятельности сенату.

Еще один пример прямого влияния советов на органы власти — это Оперативная группа Сан-Франциско. Этот общественный совет выступает арбитром между лицом или организацией, которым отказали в предоставлении документов, открытых для доступа общественности, и хранителем государственных документов. После рассмотрения жалобы совет может издать приказ, обязывающий хранителя предоставить требуемый документ.

Несмотря на разнообразие форм и деятельности общественных советов, уже выработаны определенные принципы их организации, среди которых необходимо остановиться на рекомендациях и стандартах Европейского союза. Эти принципы особенно интересны для изучения, поскольку дают основу для анализа деятельности украинских общественных советов.

В ЕС Европейской комиссией разработан основной документ «*Предложения относительно общих принципов и минимальных стандартов для консультаций, которые проводятся Еврокомиссией с заинтересованными сторонами*». Как подчеркивают аналитики [5], в европейских стандартах речь идет о консультациях власти не с «общественностью» вообще (как это принято у нас), а именно с «заинтересованными сторонами» — то есть с теми, на кого влияет конкретное государственное решение и кто может быть привлечен к консультациям.

Основная идея европейских стандартов — это поэтапность взаимодействия власти и «заинтересованных сторон». Обсуждаться должно не только готовое решение или документ, но и все этапы разработки, когда есть еще шанс согласовать и сгладить возможные противоречия. Другими словами, согласовываться должны цели, видение проблемы, альтернативы, пути решения и, наконец, весь подготовленный документ. Украинские представители власти, как правило, не готовы выносить на публику все эти этапы. Считается, что необходимо подготовить идеальный документ и только после этого выносить его на публичное обсуждение.

В целом же, согласно европейским рекомендациям, основное назначение совещательных общественных советов — это быть посредниками между властью и «заинтересованными сторонами». Они не являются самодостаточными полноценными структурами, они только организуют процесс публичных консультаций и обсуждений.

Кроме того, европейские рекомендации содержат стандарты процедур проведения таких консультаций, с которыми в большинстве своем не знакомы ни украинские чиновники, ни представители общественных организаций.

Что же показывает анализ деятельности украинских общественных советов? Исследования, организованные Украинским независимым центром политических исследований [6] позволили систематизировать деятельность украинских общественных советов, оценить их роль в принятии государственных решений и уровень соответствия европейским стандартам.

По мнению экспертов, общественные советы, созданные при органах власти, выполняют несколько функций. Главная из них — это содействие развитию общественной инициативы. Вторая функция, которая удается украинским общественным советам лучше всего — это оказание независимой аналитической помощи разным органам законодательной и исполнительной власти в виде экспертных оценок документов и событий.

Кроме того, общественные советы в определенной степени представляют интересы «заинтересованных сторон» — то есть тех категорий населения или сегментов экономической и политической системы, на которые направлены принятые властью решения. Степень такого представления колеблется от простого озвучивания общественного мнения и обеспечения обратной связи до жесткого лоббирования их интересов.

И, наконец, благодаря общественным советам повышается качество процесса подготовки законов и совершенствуется нормативно-правовая база в целом.

По мнению экспертов, благодаря общественным советам органы власти получают дополнительный экспертный потенциал и дополнительные ресурсы. Однако, невзирая на то, что сами органы власти ощущают необходимость обратной связи с общественностью, нынешняя практика работы общественных советов при комитетах Верховной Рады демонстрирует только зачатки публичной деятельности комитетов, а в органах исполнительной власти процесс принятия решений остается еще менее прозрачным.

Сегодняшние общественные советы имеют только совещательный статус, поэтому их возможность оказывать влияние на деятельность органов власти довольно ограничена.

Главная причина этого — полное отсутствие законодательной базы или подзаконных актов, которые бы регулировали деятельность общественных советов. Чаще всего их деятельность ограничивается просто соответствующим приказом руководителя государственного органа власти. Поэтому степень влияния общественного совета во многом зависит от доброй воли и степени заинтересованности того органа, при котором он создан. Кроме того, влиятельность совета во многом определяется профессиональным уровнем участников общественного совета, степенью их авторитетности и умением доносить и отстаивать свою точку зрения.

Среди действующих советов, пожалуй, только Общественный совет при Министерстве экологии и природных ресурсов обладает таким уровнем влияния, который можно назвать причастностью к формированию экологической политики. Устав этого совета утвержден в соответствии с требованиями международных договоров, поэтому общественный контроль за деятельностью министерства осуществляется не только украинской общественностью, но и международным содружеством.

В сегодняшней деятельности общественных советов существует много проблем, главная из которых — проблема независимости таких советов. Здесь речь идет не только о финансовой независимости, но и о независимости, связанной с его формированием.

Существующие общественные советы в большинстве своем являются финансово независимыми от органов, при которых они созданы. Деятельность большинства из них во многом держится на энтузиазме. Кроме того, они рассчитывают на помощь обществен-

ных организаций, иностранных доноров и (в значительно меньшей степени) на помощь отечественного бизнеса. Однако такое положение дел не может не отразиться на профессиональном уровне общественных советов, поскольку долго работать только на энтузиазме невозможно. Таким образом, финансовая независимость от органов государственной власти обернулась для общественных советов проблемой финансового, материально-технического и организационного обеспечения.

Вторая сторона проблемы касается порядка формирования советов. Часто состав и руководство совета утверждается в приказном порядке руководством соответствующего государственного органа. В этом случае совет становится зависимым от органа власти, при котором он работает. Отсюда возникает проблема формализации отношений с органами власти, перехода от личных связей к более системным отношениям, при которых смена государственного должностного лица ни в коей мере не должна отражаться на деятельности совета.

Еще одна важная проблема — вопрос о статусе решений общественного совета. Только принципиальное решение этого вопроса позволит более четко определить границы ответственности, как самых советов, так и органов государственной власти. В настоящее время каждый совет разрабатывает свои процедурные правила для того, чтобы сделать свои решения легитимными, а в обязанности государственных органов входит ознакомление с этими решениями. В практике же большинства стран существуют более жесткие нормы относительно прав общественных советов и обязанностей властей.

Следует отметить и еще одну проблему, которая носит достаточно общий характер — это некомпетентность работников государственных органов, их незнание возможностей и особенностей функционирования структур третьего сектора. В органах управления отмечается дефицит кадров, которые бы поддерживали прямые и постоянные контакты со структурами третьего сектора. В результате ресурсы и потенциал общественных советов используется в неполной мере.

Кроме проблем взаимодействия общественных советов с органами власти, существуют и «внутренние» проблемы самих советов. Так, отсутствие планирования деятельности советов на средне- и долгосрочный период приводит к возникновению различного рода несогласованности в деятельности советов и органов власти. Поскольку качественная аналитическая и экспертная деятельность требует определенного времени, совет не может подчиняться такому режиму работы, который часто возникает в органах власти, когда анализ проблемы и принятие решения должны быть выполнены в сжатые сроки.

В качестве исключения можно рассмотреть работу Общественного совета при Государственной налоговой администрации Украины, где планируется деятельность на полгода вперед. Однако это скорее исключение из правил, причем здесь усматривается влияние международных организаций, таких как Всемирный банк, который одним из условий предоставления кредита на модернизацию налоговой службы назвал контроль за ее деятельностью со стороны общественного совета.

«Внутренние» проблемы общественных советов — это и разный профессиональный уровень членов советов (что отражается на качестве и скорости выработки решений), и вопрос прозрачности деятельности самих общественных советов (недостаточно развита практика опубликования отчетов о деятельности советов и ознакомления широкой общественности с тематикой и результатами их работы).

Кроме того, в ходе деятельности советов возникает и еще один немаловажный вопрос: в какой мере эти советы привлекают общественность к решению вопросов государствен-

ной политики? Ведь в большинстве случаев участниками со стороны общественности являются эксперты и представители крупных общественных организаций. Они объединяют функции экспертной оценки и представления мнения широкой общественности. Со временем, по мнению экспертов, произойдет более четкое разделение этих функций путем формирования двух типов совещательных советов с разной нормативной базой и разными источниками финансирования.

Первый тип — это экспертные советы, которые будут работать на профессиональной основе с привлечением профессиональных аналитиков и экспертов. Состав этих советов может утверждаться государственным органом, для них вполне легитимным будет бюджетное финансирование. Основное назначение такого совета — концентрировать и доводить до сведения власти альтернативные негосударственные решения, предложения и рекомендации.

Второй тип советов — собственно общественные советы. Их главная функция заключается в оценке возможных изменений государственной политики с точки зрения «заинтересованной стороны» — т.е. общественности, которую непосредственно затрагивают эти изменения. Эти советы должны информировать население о проектах возможных решений, организовывать их широкое общественное обсуждение и обеспечивать обратную связь. Для таких советов бюджетное финансирование и назначение их членов государственными органами является недопустимым.

Однако на сегодняшний день украинское общество и украинская власть не готовы к такому сотрудничеству, поэтому функционирование общественных советов в их теперешнем виде уже следует рассматривать как важный положительный фактор в формировании гражданского общества в Украине.

Литература

1. Боржелли Н., Брайт В. «Общественные советы как механизм консультирования государства с общественностью». — Международный центр некоммерческого права, Сайт Украинского независимого центра политических исследований, http://www.ucipr.kiev.ua/

2. Довідник «Громадські ради в Україні» — Сайт Українського незалежного центру політичних досліджень, http://www.ucipr.kiev.ua/

3. Долженко Г., Петрушенко М., Сорока М. «Відкритість — ключовий принцип роботи Кабінету Міністрів». — «Урядовий кур'єр», 23.12.2003 р.

4. Проект Положения «Об Общественном совете по взаимодействию некоммерческих организаций с органами местного самоуправления». — Интернет-ресурс: Сайт «Второе дыхание» Псковского регионального центра развития некоммерческих организаций.— http://ngo.pskovregion.org

5. Материалы круглого стола «Общественные советы как инструмент влияния на формирование государственной политики». 19 ноября 2003 г., Киев. — Интернет-ресурс: http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=3519

6. «Оценка возможностей влияния общественных советов (коллегий) на принятие государственных решений» // Отчет по результатам фокус-группового исследования.— 4 ноября 2003 г., Киев. — Интернет-ресурс: Сайт Украинского независимого центра политических исследований, http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=3523&mode=thread&order=0&thold=0

Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия

Милославская Д.,
директор филиала Международного
Центра Некоммерческого Права, КОО, в РФ

МЕХАНИЗМ 1.
ЭКСПЕРТНЫЕ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ

Модель 1. Экспертные и консультативные Советы при органах государственной власти. *На примере Саратовской, Иркутской и Пензенской областей, Чувашской Республики.*

Модель 2. Общественные Советы при Губернаторе. *На примере Санкт-Петербурга.*

1. Описание целей и задач, на решение которых направлен соответствующий механизм, проблем, которые он должен устранить

Участие общественности в управлении делами государства — это реальная потребность современного демократического государства. «*Совершенствование доступа к информации и участие общественности в процессе принятия решений повышает качество принятия решений и процесса их осуществления, способствует улучшению информированности общественности о ... проблемах, предоставляет общественности выражать свою озабоченность и позволяет государственным органам должный учет таких интересов* [...]»[1].

Цель функционирования общественного совета — получение рекомендаций, преломленных под углом интересов отдельных социальных групп либо общества в целом.

Общественные/Экспертные советы должны решать задачи:

- обеспечения прозрачности деятельности публичной власти;
- обеспечения общественного участия в управлении делами государства либо местного сообщества;
- повышения эффективности деятельности и экспертного потенциала публичной власти;

1 «Конвенция о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», Орхус, Дания, 23–25 июня 1998 г.

- ✧ повышения эффективности функционирования системы обратной связи между обществом и властью.

Интерес к этой форме сотрудничества органов власти и общественности постоянно растет. Это не удивительно, поскольку общественный/экспертный совет может использоваться как переговорная площадка межсекторного взаимодействия и действительно позволяет находить оптимальные управленческие решения в различных сферах деятельности государства. Кроме того, формализованная структуризация совета, высокий уровень профессионализма его участников обеспечивают эффективное воздействие на принятие властных решений на постоянной основе.

Рассмотрим цели и задачи работы Общественных/Экспертных Советов в различных регионах.

Модель 1. Экспертные и консультативные Советы при органах государственной власти

Так, например, в *Саратовской области* целью экспертной работы Совета является оценка нормативно-правовых актов и их проектов с точки зрения их эффективности, целесообразности и справедливости. Этим должна обеспечиваться процедура общественного контроля за соблюдением прав и законных интересов граждан, проживающих в Саратовской области, а также — в некоторой степени — прозрачность принимаемых властью решений. Положение разработано во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и законов Саратовской области.

В *Иркутской области* советы создаются для решения какой-либо конкретной проблемы и не имеют постоянного состава. Целями создания и работы консультативных советов является учет общественного мнения при решении социально значимых вопросов. Задачи каждого совета формируются в зависимости от потребности того органа власти, который создает такой консультативный орган, т.е. от желания государственного органа получить эффективную или формальную реакцию на обсуждаемое или принимаемое решение.

В *Пензенской области* основными задачами Совета являются:

- ✧ подготовка предложений Губернатору Пензенской области по вопросам становления и развития институтов гражданского общества в Пензенской области, расширения взаимодействия между общественными и государственными институтами;
- ✧ оказание содействия Губернатору Пензенской области в реализации его полномочий по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина в отношении лиц, проживающих на территории Пензенской области;
- ✧ подготовка предложений Губернатору Пензенской области по совершенствованию механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина на территории Пензенской области;
- ✧ систематическое информирование Губернатора Пензенской области о положении дел в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина в отношении лиц, проживающих на территории Пензенской области;
- ✧ участие в обсуждении проектов законов Пензенской области и иных нормативных правовых актов, предусматривающих регулирование вопросов, касающихся обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в отношении лиц,

проживающих на территории Пензенской области, подготовка соответствующих предложений Губернатору Пензенской области;

- содействие разработке механизмов общественного контроля в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в отношении лиц, проживающих на территории Пензенской области, подготовка соответствующих предложений Губернатору Пензенской области;
- проведение мероприятий по обеспечению защиты прав и свобод человека и гражданина;
- участие в укреплении международного сотрудничества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина, в развитии институтов гражданского общества;
- содействие правовому просвещению населения;
- анализ обращений физических и юридических лиц Пензенской области, содержащих информацию о проблемах в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- обсуждение по предложению Губернатора Пензенской области иных вопросов, относящихся к компетенции Совета.

Экспертный Совет Государственного Совета *Чувашской Республики* является консультативным органом, созданным для экспертно-аналитического обеспечения законопроектной и иной нормотворческой работы, а также предварительного обсуждения проектов правовых актов в области бюджетной и налоговой политики. Задачи Совета сводятся к обсуждению основных нормативных актов, написанию заключений и подготовке предложений по совершенствованию нормативно-правового регулирования в различных сферах общественной жизни. Членами данного Совета являются, в частности, представители некоммерческих объединений.

Совет общественных инициатив при Государственной Думе *Томской области* является совещательным, экспертно-консультативным органом, образуемым в целях эффективного учета мнения граждан и их объединений в процессе законотворческой деятельности.

Основными задачами Совета общественных инициатив являются:

- изучение общественного мнения по вопросам социально-экономического развития Томской области и политической ситуации в регионе;
- изучение общественного мнения о деятельности Государственной Думы Томской области;
- подготовка предложений по вопросам развития и совершенствования законодательства Томской области;
- подготовка проектов нормативных правовых актов по вопросам, отнесенным к компетенции Государственной Думы Томской области;
- проведение общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов;
- изучение практики применения нормативных правовых актов Государственной Думы Томской области, формирование предложений по усовершенствованию правоприменительной практики и повышению ее эффективности.

В состав Совета входят представители общероссийских, межрегиональных, региональных, местных общественных объединений и иных некоммерческих организаций по решению Совета Государственной Думы Томской области.

Модель 2. Общественные Советы при Губернаторе

Цели деятельности Общественного Совета в *Санкт-Петербурге*: обеспечение взаимодействия Губернатора Санкт-Петербурга и исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественностью Санкт-Петербурга при формировании и реализации государственной политики Санкт-Петербурга. Для реализации поставленной цели Совет осуществляет следующие задачи: проведение комплексного анализа и общественной экспертизы наиболее значимых для Санкт-Петербурга проектов правовых актов, планов и программ Правительства Санкт-Петербурга; рассмотрение вопросов и проблем, имеющих важное значение для жизнедеятельности и имиджа Санкт-Петербурга; выработка предложений по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина в Санкт-Петербурге; поощрение граждан и организаций, внесших значительный вклад в развитие Санкт-Петербурга; содействие воспитанию гражданственности и патриотизма, привлечению общественности к взаимодействию с Губернатором Санкт-Петербурга и исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга.

2. Описание результатов, достигнутых благодаря использованию механизма в наиболее успешных городах и регионах

Результаты, которые могут быть достигнуты при использовании такого механизма взаимодействия общества и власти, можно условно разделить на 2 типа: формальные результаты, к которым относится сам переговорно-консультативный процесс и реальные результаты, которые возникают по итогам переговоров.

Так, например, в *Саратовской области* результаты работы Экспертного Совета за полгода сводятся к тому, что:

а) по предложению лидеров НКО региона инициировано создание Профильной комиссии Экспертного Совета по контролю за исполнением и расходованием средств по национальным проектам и целевыми программами;

б) внесены предложения в следующие нормативно-правовые акты, принимаемые на территории Саратовской области:

- ✧ проект Закона Саратовской области «Об областной целевой программе «Развитие институтов гражданского общества в Саратовской области»;
- ✧ проект закона Саратовской области «О профилактике наркомании и токсикомании в Саратовской области»;
- ✧ проект Закона Саратовской области «Об областной целевой Программе «Противодействие коррупции в Саратовской области»»;
- ✧ административный регламент «Предоставление права общественным объединениям на получение субсидий за счет средств областного бюджета для реализации социально значимых проектов»;
- ✧ административный регламент Министерства сельского хозяйства Саратовской области по предоставлению государственной услуги «Оказание единовременной помощи и выплата ежемесячной доплаты в заработной плате молодым специалистам, окончившим высшие аграрные образовательные учреждения и принятым на работу в сельскохозяйственные предприятия (организации) и крестьянские (фермерские) хозяйства области».

в) при непосредственном участии общественных структур Саратовской области разработана программа «Развитие институтов гражданского общества в Саратовской области на 2008–2009 гг.».

Благодаря деятельности Совета в *Чувашской Республике* ни один из принятых Госсоветом законов не был признан незаконным и нарушающим чьи-то интересы. Не было критики и в отношении принятых законов. Все законы проходят правовую экспертизу в соответствующих комиссиях Совета. Экспертный Совет позволяет выявить отрицательные последствия принимаемых законов. Совместная работа Совета и Госсовета ЧР выразилась в законодательной инициативе Госсовета по внесению ряда изменений в Федеральные Законы, касающиеся вопросов социальной политики. На принимаемый законопроект в сфере бюджета и налоговой политики Совет составляет экспертное заключение, которое публикуется в официальных СМИ.

3. Описание основного «содержания» механизма. Описание различий в моделях использованиях механизма (если они есть)

Общественные/Экспертные советы существенно отличаются от всех прочих консультативно-совещательных советов, создаваемых при органах власти и управления. Во-первых, по составу и порядку формирования, — в состав общественного/экспертного совета обязательно должны входить представители независимых общественных структур, а не просто эксперты или специалисты в какой-либо области. Во-вторых, как уже говорилось выше, цель функционирования общественного совета — получение рекомендаций, преломленных под углом интересов отдельных социальных групп, либо общества в целом.

Условия, при которых деятельность общественных/экспертных советов может эффективно способствовать развитию гражданского общества и взаимодействию представителей общественности и власти, сводятся к трем факторам, наличие которых позволяет успешно реализовывать модели участия общественности в принятии или хотя бы обсуждении значимых решений.

- **Искренний интерес государства учитывать мнение общественности**

Интерес государства в учете мнения общественности выражается в консультациях с общественностью по широкому кругу вопросов, предоставлении гражданам всей информации и образовательной деятельности, необходимой для того, чтобы помочь гражданам разобраться в вопросах государственной политики и дать компетентные рекомендации, а также в усилиях получить мнение разных слоев населения. Конечно, основным показателем эффективности консультаций, в том числе общественных советов, является использование государством рекомендаций, полученных в результате обсуждений.

- **Роль общественных/экспертных советов как площадки для разработки и продвижения законодательства**

Общественные советы, особенно участвующие в разработке законодательства, плана деятельности государственного органа или бюджета, часто являются форумом для демократического лоббирования, который заинтересованные граждане используют, чтобы влиять на государственные органы по интересующим их вопросам. Идеальный общественный совет как можно более полно представляет различные общественные интересы по рассматриваемому вопросу и включает в себя представителей с разными, в том числе конфликтующими, интересами. Представители государственных органов участвуют при обсуждении и принимают к сведению позиции разных сторон.

- **Роль законодательства в обеспечении эффективности общественных/экспертных советов**

Вопросы общественного участия в деятельности государственных органов определяются в конституции, административных законах или кодексах, а также в специальном законо-

дательстве об общественном участии, например, в законах о референдумах, регламентах работы органов государственной власти, политике местной, национальной власти.

Модель 1. Экспертные и консультативные Советы при органах государственной власти

При описании «содержания» данного механизма в регионах, следует отметить, что в *Саратовской области* начало механизму взаимодействия гражданского общества и региональных органов государственной власти было положено с принятием Правительством Саратовской области Постановления №48-П «О создании Экспертного Совета по проведению общественной экспертизы нормативно-правовых актов при Правительстве Саратовской области» 19 февраля 2007 г. Экспертная работа Совета регулируется Регламентом по проведению общественной экспертизы нормативно-правовых актов при Правительстве Саратовской области, который определяет порядок планирования, организации и учета работ по выполнению задач Экспертного Совета.

Кроме того, разработано Положение о пресс-центре Экспертного Совета по проведению общественной экспертизы нормативно-правовых актов при Правительстве Саратовской области. В состав Экспертного совета вошли 82 руководителя НКО региона.

Совет в *Саратовской области* состоит из следующих Профильных комиссий:

1. Комиссия по толерантности, проблемам гражданского общества, межнациональным и межконфессиональным отношениям.
2. Комиссия по социальной политике и социальному развитию области.
3. Комиссия по демографической политике и противодействию алкоголизации и наркотизации общества.
4. Комиссия по экологической политике.
5. Комиссия по проблемам региональной национальной и миграционной политики.
6. Комиссия молодежного развития.
7. Комиссия по градостроительной политике.
8. Комиссия по контролю за исполнением и расходованием средств по нацпроектам и целевым программам.
9. Комиссия по мониторингу нормативно-правовых актов на рынке ценных бумаг и финансовых услуг.
10. Комиссия по информационной открытости органов власти.
11. Комиссия «Финансирование для развития НКО».
12. Комиссия по развитию АПК.
13. Комиссия по защите прав предпринимателей.
14. Комиссия по мониторингу реализации нормативно-правовых актов РФ на территории региона.
15. Комиссия по промышленной политике и социально-экономическим проблемам.
16. Комиссия по благотворительности и социально ответственному бизнесу.
17. Комиссия по культуре и этике.

Как уже отмечалось, обеспечение деятельности Экспертного Совета в Саратовской области возложено на Комитет общественных связей и национальной политики Правитель-

ства Саратовской области, в бюджете которого не предусмотрены расходы, связанные непосредственно с деятельностью членов Экспертного Совета — руководителей НКО, и их участия в различных мероприятиях.

Правовую базу работы Экспертного Совета в Саратовской области составляют : Постановление Правительства Саратовской области от 19 февраля 2007 г. № 48-П «О создании Экспертного Совета по проведению общественной экспертизы нормативно-правовых актов при Правительстве Саратовской области»; Приложение № 1 к Постановлению Правительства Саратовской области от 19 февраля 2007 г. № 48-П «Состав Экспертного Совета по проведению общественной экспертизы нормативно-правовых актов при Правительстве Саратовской области»; Приложение № 2 к Постановлению Правительства Саратовской области от 19 февраля 2007 г. № 48-П Положение «Об Экспертном Совете по проведению общественной экспертизы нормативно-правовых актов при Правительстве Саратовской области»; Регламент Экспертного Совета по проведению общественной экспертизы нормативно-правовых актов при Правительстве Саратовской области; Типовое положение «О профильной комиссии Экспертного Совета по проведению общественной экспертизы проектов нормативно-правовых актов при Правительстве Саратовской области.

Согласно опыту *Иркутской области* консультативные советы представляют собой своего рода собрание представителей НКО и представителей органов государственной власти для решения каких-либо вопросов. При этом представители НКО выступают экспертами на таких «собраниях».

Достаточно эффективно строится работа общественных и консультативных советов в *Пензенской области*, созданных при органах государственной власти Пензенской области. На сегодняшний день в области успешно функционирует, например, Совет при Губернаторе Пензенской области по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека.

Согласно Положению о Совете при Губернаторе Пензенской области по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека , Совет является консультативным органом при Губернаторе Пензенской области, образованным в целях оказания содействия Губернатору в реализации его полномочий по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина в отношении лиц, проживающих на территории Пензенской области, информирования Губернатора о положении дел в этой сфере, содействия развитию институтов гражданского общества в Пензенской области, подготовки предложений Губернатору Пензенской области по вопросам, входящим в компетенцию Совета.

В составе Совета образованы две постоянно действующие комиссии: комиссия по правам человека и комиссия по содействию развитию институтов гражданского общества. Несмотря на сравнительную «молодость» Совета, он уже показал себя в качестве важной для общества площадки для проведения открытой гражданской дискуссии. Членами Совета проводится большая работа по анализу обращений граждан и общественных организаций, организации совместного с представителями органов государственной власти приема граждан, продвижению общественных инициатив, взаимодействию со средствами массовой информации. На заседаниях постоянных комиссий Совета в Пензенской области одними из первых обсуждались такие важные проблемы, как вопросы реализации права инвалидов на труд, активизации работы детских и молодежных объединений на территории Пензенской области.

Совет тесно взаимодействует с Общественным Советом по развитию институтов гражданского общества Приволжского Федерального округа, привлекает все заинтересованные неправительственные организации к участию в своей деятельности. В состав Совета входят чиновники областного Правительства, территориальных управлений федеральных служб, заслуженные работники культуры и образования, но основной костяк Совета образуют представители общественных объединений, пользующиеся заслуженным авторитетом и уважением в среде гражданского общества.

Обеспечением деятельности Совета в Чувашской Республике занимается аппарат Госсовета. Члены Экспертного Совета работают на общественных началах. Именно принцип безвозмездности работы членов Совета позволяет выполнять функции объективно, беспристрастно, опираясь только на свои профессиональные знания, а не в угоду каким-либо корыстным целям. Экспертный Совет заседает в помещении Госсовета и нет необходимости арендовать нежилые помещения, покупать офисную технику и т.д. Все обеспечивает Аппарат Госсовета ЧР.

Спикер Госсовета имеет полномочия создавать рабочие группы из представителей общественности и специалистов при осуществлении своих полномочий. Однако в реалии данный механизм не используется.

Правовую базу деятельности Экспертного Совета составляет Закон Чувашской Республики «О Государственном Совете Чувашской Республики», Постановление Государственного Совета Чувашской Республики от 20 марта 2007 г. № 88 «О положении об Экспертном совете Государственного Совета Чувашской Республики», регламент Экспертного Совета Государственного Совета Чувашской Республики.

Модель 2. Общественные советы при Губернаторе

На основании Распоряжения губернатора *Санкт-Петербурга* от 18.10.2000 №1114-р (ред. от 17.05.2007) «Об общественном совете Санкт-Петербурга» был образован Общественный совет Санкт-Петербурга, который является постоянно действующим коллегиальным общественным органом при Губернаторе Санкт-Петербурга. Совет состоит из числа почетных граждан Санкт-Петербурга, руководителей некоммерческих союзов, советов, ассоциаций, руководителей иных организаций, учреждений, общественных деятелей, давших свое согласие на включение в состав Совета.

4. Описание шагов (этапов) по формированию и развитию механизма

Общественные/Экспертные советы, в основном, создаются специальными декретами, постановлениями или приказами местных и национальных государственных органов. Подобный состав, функции и порядок работы общественного совета устанавливается внутренними нормативными документами, такими как устав, правила или регламент совета.

Общественные/Экспертные и консультативные советы могут создаваться в формах собственно советов, а также комиссий, комитетов, ассамблей, групп. При этом вопрос о месте данных образований в системе публичной власти продолжает оставаться дискуссионным. В целях настоящего документа под «общественными/экспертными советами» мы понимаем образования с участием представителей общественности, которые имеют внутреннюю формализованную структуру, за которыми государственные органы закрепляют определенные полномочия и с которыми консультируются по вопросам принятия и исполнения государственных решений. При этом такой государственно-общественный институт публичного права, должен быть формально создан на основании публичновластного предписания, возможно, инициирован и обязательно поддержан представителями общественного сектора, и решения которого носят рекомендательный для публичной администрации характер.

Например, Экспертный совет *Саратовской области* создан по инициативе и при непосредственном участии некоммерческих организаций и общественных объединений региона. В связи с нежеланием депутатов Саратовской областной Думы принять закон об общественной палате Саратовской области, общественники региона проявили инициативу и обратились в Правительство области поддержать создание Экспертного совета.

Обеспечение деятельности Экспертного совета возложено на Комитет общественных связей и национальной политики Правительства Саратовской области.

Комитет обеспечивает заседания Экспертного совета, явку, помещение, обеспечивает всех членов совета необходимыми документами на каждое заседание.

К Постановлению Правительства №48-П от 19 февраля 2007 г. разработано Положение, которое определяет принципы, формы и порядок взаимодействия органов государственной власти области, органов местного самоуправления Саратовской области с общественными объединениями и некоммерческими организациями в части совершенствования законодательства области путем проведения экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов, принятых Саратовской областной Думой, Правительством Саратовской области, а также нормативно-правовых актов и проектов, принятых органами местного самоуправления Саратовской области.

Процесс вовлечения общественности в управление делами государства в *Иркутской области* делится на два этапа: до образования Общественной Палаты Иркутской области и, соответственно, после. До организации ОП ИО формирование консультативных советов для экспертизы носило эпизодический характер. Безусловно, к мнению представителей обращались, но этот процесс не регламентировался, письменных отчетов об этом нет. ОП ИО создана специально для того, чтобы создавать и детально организовывать консультативные советы. Но деятельность ОП ИО только началась, 5 октября 2007 г. было проведено первое пленарное заседание.

До создания ОП ИО консультативные советы создавались по инициативе соответствующих подразделений органов государственной власти. Выбирались те НКО, деятельность которых связана с разрешаемым вопросом. Представителям выбранных НКО сообщалось о предстоящей экспертизе (чаще это делалось неформально по телефону). Назначалась рабочая встреча, где представляется проект того правового акта, который подлежит экспертизе. Проект обсуждается, вносятся предложения для изменения и дополнения в данный акт. После создания ОП ИО данный механизм, возможно, будет изменен, но пока практики нет.

5. Описание затрат (финансовых, трудовых), связанных с реализацией механизмов

Эксперты *Саратовской области* отмечают, что для более эффективной работы Совета необходимо выделение средств на мероприятия, организуемые на уровне Приволжского Федерального округа и уровне РФ (проезд, проживание, питание). Расходы, связанные с совместными мероприятиями нескольких НКО и органов власти по проведению форумов, марафонов, опросов и иных мероприятий подобного характера.

Необходимо также, по мнению экспертов, обеспечение и содержание ресурсного центра для НКО из средств регионального бюджета (Ресурсный центр создан на базе Фонда местных сообществ «Саратовская Губерния» на средства, выделенные по конкурсу Общественной Палаты РФ с предполагаемым дальнейшим содержанием из бюджета Саратовской области).

Затраты для создания консультативных советов в *Иркутской области* представляют собой следующее: аренда помещения для проведения собрания совета, канцелярские рас-

ходы, расходы на оплату труда. Со стороны представителей НКО затраты временные и интеллектуальные.

Члены Советов в *Чувашской Республике и Санкт Петербурге* работают на общественных началах.

6. Описание рисков, связанных с реализацией механизмов

Риски претворения в жизнь механизма общественных советов зависят от политической и экономической стабильности. Основным риском является превращение советов в некий формальный орган, якобы олицетворяющий и выражающий мнение общества, а на самом деле являющийся ширмой.

Модель 1.1. Экспертные и консультативные Советы при органах государственной власти

При общем положительном и эффективном опыте работы Экспертного Совета в *Саратовской области* выявились такие риски как: монополизация деятельности по развитию институтов гражданского общества Комитетом общественных связей и национальной политики, избирательность по отношению к НКО, игнорирование предложений лидеров НКО и т.д.

Что касается рисков, связанных с созданием и эффективной работой советов в *Иркутской области*, то со стороны того органа, который собирает консультационный совет, риски могут носить следующий характер: отсутствие должного реагирования со стороны НКО в обсуждении различных вопросов.

Со стороны НКО могут быть следующие риски: непринятие предложений по обсуждаемому вопросу органом государственной власти. Часто бывает так, что НКО рассказывает о своих достижениях, делится своим огромным опытом, различными идеями, но это не оценивается должным образом органом государственной власти. Бывают такие случаи, когда некоторые идеи просто искусственно тормозятся, т.к. это невыгодно для государства. Как следствие, снижается доверие к государству со стороны общественности. Создается такое впечатление, что органы государственной власти создают видимость демократии. Растет конфликт между «третьим сектором» и государством. Соответственно, значительно снижается эффективность формирования консультативных советов.

К рискам, возникающим в процессе реализации данного механизма в *Пензенской области*, можно отнести смену власти в регионе и снижение интереса к институтам гражданского общества.

Данный механизм проведения экспертизы содержит ряд рисков и по мнению экспертов в *Чувашской Республике*:

- прежде всего, он заключается в порядке назначения членов: персональный состав Совета назначается Госсоветом ЧР, т.е. отсутствует конкурсный отбор кандидатов, основанный на выявлении профессионализма и деловых качеств; велика вероятность проявления протекционизма со стороны отдельных фракций, группы парламентариев;
- мнение и заключения Экспертного Совета могут быть не приняты во внимание депутатами при принятии решений;
- невозможность привлечения экспертов-представителей различных социальных групп населения.

Модель 1.2. Общественные Советы при Губернаторе.

Основным риском работы подобных советов в *Санкт-Петербурге* является структура состава Совета, ибо нередко случается так, что не все члены Совета способны выполнять консультационные функции, а не представительские.

7. Краткое описание информационных источников (нормативные правовые акты, методические материалы, отчеты и др., которые описывают данный механизм, и которые будут включены в компакт-диск, а также — Интернет-ресурсов).

- «Конвенция о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», Орхус, Дания, 23–25 июня 1998 г.

Саратовская область

- Постановление Правительства Саратовской области от 19 февраля 2007 г. № 48-П «О создании Экспертного Совета по проведению общественной экспертизы нормативно-правовых актов при Правительстве Саратовской области»
- Приложение № 1 к Постановлению Правительства Саратовской области от 19 февраля 2007 г. № 48-П «Состав Экспертного Совета по проведению общественной экспертизы нормативно-правовых актов при Правительстве Саратовской области»
- Приложение № 2 к Постановлению Правительства Саратовской области от 19 февраля 2007 г. № 48-П Положение «Об Экспертном Совете по проведению общественной экспертизы нормативно-правовых актов при Правительстве Саратовской области»
- Регламент Экспертного Совета по проведению общественной экспертизы нормативно-правовых актов при Правительстве Саратовской области
- Типовое положение «О профильной комиссии Экспертного Совета по проведению общественной экспертизы проектов нормативно-правовых актов при Правительстве Саратовской области

Иркутская область

- Закон Иркутской области «Об Общественной Палате Иркутской области»
- Информация о деятельности совета: www.sovetspb.ru

Пензенская область

- Положение о Совете при Губернаторе Пензенской области по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека (утверждено Постановлением Губернатора Пензенской области от 13.01.2006 г. № 6)

Чувашская Республика

- Закон Чувашской Республики «О Государственном Совете Чувашской Республики»
- Постановление Государственного Совета Чувашской Республики от 20 марта 2007 г. № 88 «О положении об Экспертном совете Государственного Совета Чувашской Республики»
- Регламент Экспертного Совета Государственного Совета Чувашской Республики

Санкт-Петербург

- Распоряжения губернатора Санкт-Петербурга от 18.10.2000 №1114-р (ред.

от 17.05.2007) «Об общественном совете Санкт-Петербурга»

- Информация о деятельности совета: www.sovetspb.ru

Томская область

- Приложение к решению Государственной Думы Томской области № 528 от 30 мая 2000 г. Положение о совете общественных инициатив при Государственной Думе Томской области

Все нормативные акты, упомянутые в данном документе, можно найти на Интернет-ресурсе НП «Юристы за гражданское общество» http://map.lawcs.ru («Исследование законодательно закрепленных возможностей диалога гражданского общества и государства»).

МЕХАНИЗМ 2. ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА, ОБЩЕСТВЕННЫЕ СЛУШАНИЯ И ОБЩЕСТВЕННО-ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

Модель 1. Общественная экспертиза (в т.ч. Общественная экологическая экспертиза)*. На примере Пензенской, Иркутской, Московской областей и Санкт-Петербурга.*

Модель 2. Общественные слушания. *На примере Чувашской Республики, Санкт-Петербурга.*

Модель 3. Общественно-государственные консультации. *На примере Чувашской Республики и Воронежской области.*

МЕХАНИЗМ 2. ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА ОБЩЕСТВЕННЫЕ СЛУШАНИЯ И ОБЩЕСТВЕННО-ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ	
Модель 2.1. Общественная экспертиза (в т.ч. Общественная экологическая экспертиза)	
Общественная экспертиза	*Пензенская область*
Общественная экологическая экспертиза	*Санкт-Петербург* *Иркутская область* *Московская область*
Модель 2.2. Общественные слушания	
Общественные слушания	*Чувашская Республика*
Общественные обсуждения градостроительных проектов	*Санкт-Петербург*
Модель 2.3. Общественно-государственные консультации	
Общественно-государственные консультации	*Чувашская Республика* *Воронежская область*

1. Описание целей и задач, на решение которых направлен соответствующий механизм, проблем, которые он должен устранить

Общественные слушания как форма реализации права населения того или иного региона на участие в процессе принятия решений органами государственной власти посредством проведения собраний для публичного обсуждения общественно значимых вопросов появилась в законодательстве сравнительно недавно. Общественные слушания призваны решить задачи привлечения внимания граждан к обсуждению и — как максимум — участию в принятии решений органами власти по наиболее значимым вопросам, затрагивающим общественный интерес.

Основными целями проведения общественных слушаний: является вовлечение общественности в обсуждение социально значимых вопросов; независимые аналитические и экспертные заключения принимаемых решений и актов; повышение качества принимаемых нормативно-правовых актов, решений и совершенствование нормативной базы.

Общественная экспертиза как система действий и решений, направленных на установление соответствия проектов нормативных правовых актов правам и законным интересам граждан, имеет сходные с общественными слушаниями цели и задачи, однако построена несколько иначе и имеет на выходе продукт — заключение общественной экспертизы, играющий важную формальную роль при принятии решений органами власти.

Модель 1. Общественная экспертиза (в т.ч. Общественная экологическая экспертиза)

Совершенствованию законодательства *Пензенской области* служит проведение общественной экспертизы законопроектов. Грамотно проведенная общественная экспертиза является источником объективной информации о потребностях и ожиданиях различных социальных групп, их оценке регулирующего воздействия принимаемых законов, что в итоге служит залогом нахождения оптимальных законодательных решений.

Общественная экспертиза выполняет следующие функции в законодательном процессе:

- диагностическую (получение информации о социальной проблеме);
- аналитическую (оценка эффективности существующего или предполагаемого механизма правового регулирования);
- прогностическую (прогноз развития ситуации);
- согласования интересов (выпускание «социального пара» , притирка позиций);
- коммуникативную (обмен мнениями внутри экспертного сообщества, а также с лицами, принимающими управленческие решения);
- эвристическую (накопление новых методов, знаний в законодательном процессе).

А, например, цель экологической экспертизы в *Санкт-Петербурге* — предупреждение возможных неблагоприятных воздействий намечаемой деятельности на окружающую среду и связанных с ними социально-экономических и иных последствий. Эта цель достигается путем оценки соблюдения требований к порядку разработки проектной документации и путем оценки качества прогноза воздействий на окружающую среду.

2. Описание результатов, достигнутых благодаря использованию механизма в наиболее успешных городах и регионах

Результаты использования механизма общественной экспертизы или общественных слушаний, как правило, не являются окончательными и исключительно значимыми — ибо значимым результатом того или иного заключения по итогам слушаний или проведенной экспертизы является положительная реакция власти и принятие ею решения, учитывающего выводы заключения.

Модель 1. Общественная экспертиза (в т.ч. Общественная экологическая экспертиза)

На сегодняшний день, например, в *Пензенской области* комиссией «Законотворческие инициативы и правозащитная деятельность» Общественной палаты при Правительстве Пензенской области даны экспертные заключения по 10 проектам федеральных законов

Приведем также примеры наиболее успешных и результативных случаев проведения общественной экологической экспертизы в *Санкт-Петербурге*.

Руководство Всеволожского завода прокатных изделий проводило широкую кампанию по убеждению населения и депутатов местного самоуправления в безопасности планируемого производства (выплавки первичного алюминия). Согласно разработанной документации завод был практически безопасен для дачного Всеволожского района. Общественная экологическая экспертиза, организованная Межрегиональным общественным движением «Экологическая безопасность» вскрыла многочисленные нарушения и подтасовки в подготовленной документации. Заключение ОЭЭ было направлено в федеральную госэкспертизу, которая обязала заказчика ответить на все замечания. По итогам рассмотрения переработанной документации проект был отклонен. (2003 г.)

- ОЭЭ проекта пробивки Витебского проспекта до Московского шоссе.
- ОЭЭ проекта строительства ресторана быстрого питания «БлинДональд'с» на Гражданском проспекте.

Примеры результатов по Общественным обсуждениям градостроительных проектов:

- Общественный контроль строительства алюминиевого завода (ВАЗ — ВЗПИ) во Всеволожске.
- Общественный контроль строительства завода «Этикетка» во Всеволожске.
- Общественный контроль строительства Тихвинского Ферросплавного Завода.

Результаты в *Иркутской области*, достигнутые благодаря проведению общественной экспертизы яснее всего видны на основе опыта ИРОО «Байкальская экологическая волна». Данная организация была одной из первых в России, которая начала проводить общественные экологические экспертизы и слушания. Деятельность ИРОО «Байкальская экологическая волна» направлена на защиту окружающей среды озера Байкал и всего Прибайкалья, поэтому все общественные экспертизы и слушания посвящены теме охраны природы. Первый опыт был получен на общественной экспертизе, посвященный экологическим проблемам Ковыктинского газоконденсатного месторождения. Это первый отрицательный опыт. Тогда их рекомендации и заключения не имели успеха. Но были и положительные моменты. Например, сводное заключение общественной экологической экспертизы материалов проекта «Обоснование инвестиций строительства нефтепровода Россия — Китай» ОАО «НК ЮКОС». Данное заключение было принято во внимание органами государственной власти и нефтепровод был перенесен от Байкала намного дальше.

Модель 2.2. Общественные слушания

В *Чувашской Республике* именно наличие общественных слушаний, особенно по вопросам землепользования, по формированию территориальных общественных самоуправлений и его примерном уставе в г. Чебоксары, по вопросу повышения уровня Чебоксарского водохранилища, позволили выявить недостатки, пробельность принимаемых решений с максимальным учетом интересов граждан и их объединений. Особенно это выразилось в сфере ЖКХ, когда рассматривался типовой договор с Управляющими компаниями и т.д.

Модель 2.3. Общественно-государственные консультации

В качестве примера положительного опыта механизмов общественно-государственных консультаций на территории *Воронежской области* может служить принятие Постановления Администрации Воронежской области от 11 мая 2007 г. № 394 «О совершенствова-

нии оплаты труда работников общеобразовательных учреждений Воронежской области» и Положение «Об оплате труда и стимулировании работников областных государственных учреждений общего образования», утвержденное вышеуказанным Постановлением, принятое с учетом заключения и предложений рабочий группы из представителей общественности при разработке проекта Постановления и Положения.

В связи с социальной значимостью правового регулирования оплаты труда работников общеобразовательных учреждений и реализации концепции модернизации образования общественно-государственные консультации явились тем механизмом, который бы обеспечил максимально эффективное решение вопроса. Вовлечение в процесс не только самих педагогов представительных органов, но и представителей гражданского общества дало всестороннее рассмотрение вопроса и, как результат, учет общественного мнения при принятии нормативного акта Администрацией области.

Ряд новаций и предложений рабочей группы, которые были учтены Главным управлением образования Воронежской области при принятии решения:

1. Предложение замены группировки предметов по сложности преподавания, как одну из основ дополнительного стимулирования педагогов на положение о частоте сдаваемости предмета по ЕГЭ.

2. Предложение о поэтапном сокращении руководящего и технического персонала в отдельных школах сельских районов и высвобождение финансовых средств направляемых на стимулирования педагогов.

3. Определение разовой выплаты молодым педагогам, у которых конкретное образовательное учреждение — первое место работы (сумма выплаты 18 тысяч рублей).

4. Заработная плата директора образовательного учреждения начисляется, исходя из средней заработной платы учителей.

3. Описание основного «содержания» механизма. Описание различий в моделях использованиях механизма (если они есть)

Общественные слушания как механизм развития гражданской инициативы и привлечения гражданского сектора к обсуждению наиболее значимых вопросов жизнедеятельности общества являются одним из реальных инструментов демократического государства. В отличие от других механизмов взаимодействия общества и государственной власти общественные слушания направлены на решения общественно значимых вопросов посредством вовлечения в процесс максимально большего количества участников.

Законодательно общественные слушания определены в Федеральном Законе от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации», где общественные слушания рассматриваются как реализация функций, возложенных на Общественную палату.

Также законодательно закреплен учет мнения общественности при разработке размещения градостроительной деятельности и об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду. Примером законодательного регулирование указанного выше механизма является Федеральный Закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и нормативные акты муниципальных образований, определяющие порядок организации и проведения публичных слушаний.

Общественная экспертиза представляет собой проведение мероприятий по анализу, изучению и вынесению экспертного заключения по различным общественно значимым решениям. Для проведения общественной экспертизы привлекаются эксперты из НКО.

Модель 1. Общественная экспертиза (в т.ч. Общественная экологическая экспертиза)

Субъектами проведения общественной экспертизы законопроектов в *Пензенской области* выступают неправительственные организации, а также Общественная палата при Правительстве Пензенской области, в составе которой образована специальная комиссия «Законотворческие инициативы и правозащитная деятельность».

В *Санкт-Петербурге* наиболее эффективно действует Общественная экологическая экспертиза (ОЭЭ), проводимая Центром экспертиз Санкт-Петербургского опыта естествоиспытателей ЭКОМ.

Общественная экологическая экспертиза может проводиться как по инициативе граждан и общественных организаций, так и по инициативе органов местного самоуправления. В полномочия органов местного самоуправления входит организация по требованию населения общественных экологических экспертиз (ст. 9 Федерального Закона об экологической экспертизе).

ОЭЭ могут проводиться только общественными организациями, основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана окружающей среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы. Эти общественные организации должны быть зарегистрированы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (ст. 20 ФЗ № 174).

Любая экологическая экспертиза, в том числе общественная, предполагает работу с предпроектной и проектной документацией, проектами планов, программ, договоров и другой обосновывающей документацией, причем на завершающей стадии ее подготовки. Объекты общественной экологической экспертизы строго определены и перечислены в ФЗ «Об экологической экспертизе», глава 2, статьи 11,)12, 21.

Общественная организация, которая проводит экологическую экспертизу, утверждает регламент ее проведения, формирует экспертную комиссию и получает объект экспертизы. Экспертная комиссия работает самостоятельно, причем эксперты несут ответственность за качество заключений в соответствии с действующим законодательством. Затем организация-инициатор утверждает сводное заключение и направляет его для ознакомления всем заинтересованным лицам.

В *Московской области* также широко распространен опыт проведения общественной экологической экспертизы, и ее результаты публикуются в специальном Интернет-издании — «Бюллетень общественных слушаний», зарегистрированном как СМИ. Редакция «Бюллетеня» производит документирование информации, предложений и замечаний по проведению общественных слушаний и передает их всем заинтересованным организациям и представителям общественности. Корреспонденты могут использовать информацию «Бюллетеня» в качестве материалов по общественным слушаниям, в составе комплекта документации, представляемой в Росприроднадзор и Ростехнадзор для прохождения государственно экологической экспертизы.

Интернет-издание «Бюллетень» издается с целью:

- информирования общественности и других участников об оценке воздействия на окружающую среду на этапе уведомления, предварительной оценки и составления технического задания на проведении оценки воздействия на окружающую среду;

✧ обеспечения участия общественности в подготовке и обсуждении материалов по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

✧ учета общественного мнения при проведении экологической экспертизы.

Модель 2.2. Общественные слушания

Общественные (публичные) слушания в *Чувашской области* являются одним из этапов процесса государственной экспертизы.

Общественные слушания проводятся по наиболее важным вопросам (например, утверждение бюджета) на стадии рассмотрения в комиссиях, рабочих группах, на заседаниях законодательных органов.

Информация о дате слушаний публикуется заранее, что дает возможность подготовить необходимые замечания и внести изменения и поправки.

Общественные слушания позволяют каждому гражданину, общественному объединению вне зависимости от социального статуса, финансового положения и других факторов участвовать непосредственно в принятии решений.

Правовой основой существования общественных слушаний являются: Закон Чувашской Республики «О Государственном Совете Чувашской Республики», Регламент Государственного Совета Чувашской Республики, Устав г. Чебоксары, распоряжения главы администраций муниципальных образований и другие нормативно-правовые акты.

В *Санкт-Петербурге* также реализуется модель Общественных обсуждений градостроительных проектов.

Общественное обсуждение градостроительной документации и проектов застройки — один из немногих случаев, когда требования к процедурам участия зафиксированы законодательно. Основой правового поля является Градостроительный Кодекс РФ. Однако реализация требований федерального закона на практике оказывается достаточно сложной и зависит от условий конкретного города.

В Градостроительном Кодексе общественная (независимая) экспертиза только упоминается: «*Граждане имеют право...*» Однако там содержится важная норма о том, что результаты общественных экспертиз могут использоваться гражданами для защиты своих прав в суде. Так что, если уж затевать экспертизу, то на высоком уровне, чтобы суд принял ее результаты в качестве доказательства. С другой стороны, «*проведение таких экспертиз не влечет за собой задержку сроков согласования градостроительной документации...*»

Законодательная база:

Градостроительный кодекс РФ

✧ Закон Санкт-Петербурга «О порядке участия граждан и их объединений в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности на территории Санкт-Петербурга» (принят в 2004 г., заменен в 2006 г.)

✧ Закон Санкт-Петербурга «Об охране зеленых насаждений» (действует с 2004 г.)

✧ Закон Санкт-Петербурга «О зеленых насаждениях общего пользования» (принят в сентябре 2007 г.)

✧ Распоряжение Губернатора Санкт-Петербурга от 01.06.1998 № 511-р (ред. от 18.06.2007) «О создании общественного совета по проблемам градостроительства и архитектуры при Губернаторе Санкт-Петербурга»

Модель 2.3. Общественно-государственные консультации

В *Чувашской Республике* также внедрен такой механизм общественно-государственных консультаций как Единый информационный центр. Он проводится каждую третью среду месяца в муниципальных районах, городских округах, поселениях в форме встреч представителей органов государственной власти и местного самоуправления Чувашской Республики с населением. Руководители и состав информационных групп определяется распоряжением Кабинета Министров Чувашской Республики.

Благодаря выездной форме, информационная группа приезжает в наиболее отдаленные населенные пункты, знакомясь с реалиями жителей.

Все обращения и пожелания, высказанные в адрес органов государственной власти, передаются в Управление организационной работы Администрации Президента Чувашской Республики. Отдел направляет вопрос в соответствующий орган власти для подготовки ответов. Многие жители получают подробный ответ от самих чиновников на месте, так как, в большинстве случаев, руководителями и членами Информационной группы являются министры и заместители министров.

За 5 дней до проведения Информационного дня Администрация района через СМИ информирует население о предстоящем Едином информационном дне, назначает время и место приема граждан по личным вопросам.

Довольно часто наряду с представителями органов власти в Едином информационном дне участвуют и представители общественных объединений по соответствующей направленности, которые тоже проводят консультации по своей тематике.

Проведение Единого информационного дня регулируется ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан» РФ № 59-ФЗ, Распоряжениями Кабинета министров Чувашской Республики, методическими рекомендациями по вопросам организации и проведения Единого информационного дня и другими нормативно-правовыми актами.

В *Воронежской области* наиболее эффективны не общественные советы как заранее сформированные и формализованные органы, а специально создаваемые так называемые рабочие группы для решения каждой конкретной задачи, являющейся в данный момент наиболее актуальной для региона. Период полного механизма общественно-государственной консультаций — февраль–май 2007 г.

4. Описание шагов (этапов) по формированию и развитию механизма (в случае необходимости — с дифференциацией по моделям)

В связи с местным нормативным регулированием механизма общественных слушаний, и возможных дополнений в реализацию данного механизма, процесс проведения общественных слушаний можно разделить на следующие этапы:

1. Определение общественно значимого вопроса, как по законодательно установленным вопросам, так и нет.
2. Инициатива (членов общества или государственных органов) о проведении общественных слушаний.
3. Формирование коалиции участником и организационной и/или рабочей группы.
4. Подготовка к проведению общественных слушаний.
5. Проведение общественных слушаний.

6. Работа экспертных, аналитических и/или рабочих групп.

7. Предоставление результатов общественных слушаний, экспертных и иных заключений уполномоченным государственным органам.

8. Рассмотрение результатов общественных слушаний, экспертных и иных заключений уполномоченным государственным органам.

9. Отчет о принятии, либо мотивированном отказе в принятии результатов общественных слушаний, экспертных и иных заключений уполномоченным государственным органам.

Модель 2.1. Общественная экспертиза (в т.ч. Общественная экологическая экспертиза)

Главным шагом на пути к построению эффективного гражданского диалога в *Пензенской области* стало создание Общественной палаты региона как площадки для более тесного взаимодействия институтов гражданского общества и власти. В Пензенской области Общественная палата работает с 2002 г. Именно в этом году состоялся первый Гражданский Форум Пензенской области, на котором было решено создать постоянно действующий орган Форума — Общественную палату, призванную аккумулировать предложения институтов гражданского общества, вырабатывать собственные инициативы по решению проблем жизни региона.

В *Санкт-Петербурге,* в связи с тенденцией сокращения функций государственного аппарата, роль и значимость общественной экологической экспертизы будут постепенно возрастать. Общественная экспертиза является тем инструментом, который позволяет установить диалог между интересами населения, общественным мнением и формальными процедурами проектно-инвестиционного цикла.

В настоящее время Министерство природных ресурсов, заметив профессиональный рост общественных экспертиз, начало предпринимать попытки «урегулировать» проблему, вырабатывая единый шаблон-регламент, обязательный для всех. Пока эти усилия не получили серьезного развития ввиду их правовой несостоятельности.

Для того чтобы общественная экспертиза выжила, как социальный институт, необходимо укрепление доверия к ней со стороны элит, со стороны населения, со стороны экспертных сообществ.

Для развития общественной экспертизы необходимо местное финансирование, финансирование возможно при условии доверия, доверие обеспечивается прозрачностью. Поэтому любое предложение по технологии общественной экспертизы должно давать внятные ответы на следующие вопросы:

- Что является объектом экспертизы?
- Что является результатом экспертизы: (вердикт, рекомендации, иное) и какова его юридическая сила?
- Как организовано финансирование?
- Как разрешаются возникающие конфликты интересов на личном и организационном уровнях?

Этапы развития механизма общественных экспертиз и слушаний зависят от тематики, поэтому будет приведен общий порядок проведения общественных экспертиз в Иркутской области. Сначала создается рабочая группа, которая вправе привлекать экспертов. Данная группа с привлечением экспертов делает заключения, вносит предложения, делает запросы о предоставлении документов и материалов, необходимых для проведения

общественной экспертизы. По окончании экспертизы группа выносит свое заключение и направляет в соответствующие органы.

Модель 2.2. Общественные слушания

Общественные слушания в *Чувашской Республике* находятся только на начальном уровне развития, пока еще не получили столь массового распространения. Свидетельством тому является очень небольшое число людей, представителей различных НКО, которые принимают участие в общественных слушаниях.

Для дальнейшей популяризации и развития института общественных слушаний необходимо:

1) повышение уровня информированности населения о дате, месте, предмете, целевой аудитории общественных слушаний и т.д.;

2) привлечение авторитетных экспертов при проведении слушаний;

3) широкая публикация протоколов и иных решений, принятых на таких слушаниях;

4) прием предложений и замечаний через сеть Интернет;

5) увеличение эффективности работы органов местного самоуправления с населением в части повышения правовой культуры и т.д.

Модель 2.3. Общественно-государственные консультации

Реализация общественно-государственных консультаций в *Воронежской области* по вопросу оплаты труда работников общеобразовательных учреждений в Воронежской области включала в себя следующие этапы:

1. Определение социально значимого вопроса для общественно-государственной консультации (Главное управление образования Воронежской области, вопрос — оплата труда работников общеобразовательных учреждений Воронежской области).

2. Формирование участников общественно-государственной консультации (представители Главного управления образования Воронежской области, представители Института переподготовки и повышения квалификации педагогических работников, представители профсоюзов педагогических работников, представители Общественной палаты Воронежской области, профильные НКО).

3. Обсуждения вопроса в формате «круглого стола» (80 человек).

4. Создание рабочей группы (представители профсоюзов педагогических работников, представители Общественной палаты Воронежской области).

5. Работа рабочей группы (экспертное заключение с предложением внесения изменений и дополнений в проект Постановления и Положения, 10 человек).

6. Принятие Постановления и Положения с учетом изменений и дополнений рабочей группы.

5. Описание затрат (финансовых, трудовых), связанных с реализацией механизмов

Затраты на реализацию механизма общественной экспертизы, общественных слушаний и консультаций зависят, прежде всего, от той сферы, в которой необходимо применение того или иного механизма. Если речь идет об экспертизе нормативно-правовго акта, то затраты сводятся к временным ресурсам экспертов, часто бывает, эксперты делают это безвозмездно, опираясь на собственные ресурсы и свои нравственные ценности. Эко-

логическая экспертиза является наиболее затратной по содержанию механизма. Общественные слушания влекут за собой небольшие финансовые и трудовые ресурсы, необходимые для обеспечения процесса.

Модель 2.1. Общественная экспертиза (в т.ч. Общественная экологическая экспертиза)

Экспертами из *Санкт-Петербурга* приведена общая структура стоимости проведения Общественной Экологической Экспертизы.

Стоимость проведения ОЭЭ зависит от сложности объекта экспертизы и количества привлеченных экспертов (комиссия может включать от 5 до 15 человек). Финансирование ОЭЭ может осуществляться:

- из средств органов местного самоуправления;
- из средств граждан или благотворительных организаций.

На практике провести общественную экспертизу в соответствии с законом достаточно сложно и дорого.

Кроме того, нужны деньги: на публикацию информационного сообщения о начале экспертизы и ее результатах в СМИ (на коммерческой основе, если не удастся договориться); на размножение объекта экспертизы для экспертов (если в комиссии 8–12 человек, а документации — около 1000 листов...); на оплату работы экспертов, председателя и секретаря; на командировки — выезд комиссии на место.

Затраты для проведения экологической экспертизы в *Иркутской области* следующие: аренда помещения для проведения заседаний экспертной групп, канцелярские расходы, расходы на оплату труда экспертов, публикации объявлений о проведении экспертизы и итоговых документов. Со стороны представителей НКО, участвующих в проведении экспертизы, затраты временные и интеллектуальные.

По мнению экспертов *Чувашской Республики*, для реализации механизма общественных публичных слушаний не требуется каких-либо финансовых вложений. Необходимо обеспечить на небольшой промежуток времени соответствующее помещение для проведения слушания.

Расходы по общественно-государственным консультациям, например, связанные с проведением Единого информационного дня, ложатся на бюджеты соответствующих ведомств. Почти все финансовые траты связаны с транспортными расходами. Администрация районов предоставляет на безвозмездной основе помещение для приема граждан.

6. Описание рисков, связанных с реализацией механизмов

Достижение таких целей в рамках механизма проведения общественных слушаний, как учет результатов общественных слушаний и экспертных заключений при принятии решений и нормативно-правовых актов, не всегда осуществимы, что связано с рисками данного общественного инструмента и диспозитивному законодательному закреплению. Снижение рисков возможно при более полном и между тем сбалансированном формировании коалиции участниками, законодательному закреплению, обязательному учету результатов общественных слушаний по определенным, наиболее значимым вопросам, а также возможном создании согласительных комиссий при обязательном учете результатов наиболее значимых для общества вопросов, а также расширению вопросов выносимых для обсуждения на общественных слушаниях. Максимально полное законодательное закрепление механизма общественных слушаний, общественной экспертизы и общественно-государственных консультаций позволит более эффективно взаимодейс-

твовать органам государственной власти и общества, что в свою очередь способствует решению определенных социальных задач и более демократичному правовому регулированию общественных отношений

Модель 2.1. Общественная экспертиза (в т.ч. Общественная экологическая экспертиза)

Эксперты из *Санкт-Петербурга* отмечают, что оценка воздействия на окружающую среду в России выполняется за счет средств заказчика проектной документации, поэтому независимая проверка этого документа является сугубой необходимостью.

Касательно рисков, связанных с проведением экспертизы в Иркутской области, то риск сводится к тому, что государственные органы, как правило, крайне отрицательно относятся к такого рода проявлениям гражданской активности и могут помешать проведению экспертизы. Кроме того, многие НКО, даже имеющие некоторый опыт проведения подобных экспертиз, часто не обладают достаточным потенциалом для того, чтобы провести независимую объективную экспертизу и отстоять ее результаты. Соответственно, значительно снижается эффективность экспертной деятельности.

Модель 2.3. Общественно-государственные консультации

Риски данного механизма в *Воронежской области*: низкая гражданская активность со стороны представителей общественности; непринятие изменений и дополнений в проект Постановления и Положения в силу рекомендательного характера данных изменений и дополнений.

7. Краткое описание информационных источников (нормативные правовые акты, методические материалы, отчеты и др., которые описывают данный механизм, и которые будут включены в компакт-диск, а также — Интернет-ресурсов)

✧ Федеральный Закон, от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации»

✧ Федеральный Закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

✧ Федеральный закон «Об экологической экспертизе» № 174-ФЗ от 23.11.1995 (с посл.изменениями на 18.12.2006 № 232-ФЗ

✧ Градостроительный Кодекс РФ

✧ ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан» РФ № 59-ФЗ

Санкт-Петербург

✧ Закон Санкт-Петербурга «О порядке участия граждан и их объединений в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности на территории Санкт-Петербурга» (принят в 2004 г., заменен в 2006 г.)

✧ Закон Санкт-Петербурга «Об охране зеленых насаждений» (действует с 2004 г.)

✧ Закон Санкт-Петербурга «О зеленых насаждениях общего пользования» (принят сентябре 2007г.)

✧ Распоряжение Губернатора Санкт-Петербурга от 01.06.1998 № 511-р (ред. от 18.06.2007) «О создании общественного совета по проблемам градостроительства и архитектуры при Губернаторе Санкт-Петербурга»

✧ Регламент организации и проведения общественных экологических экспертиз Региональной общественной организацией «Санкт-Петербургское общество естествоиспытателей»: http://ecominfo.spb.ru/files/169.rtf

✧ Сайт с примерами регламента организации и проведения общественных экологических экспертиз: http://www.ecom-info.spb.ru

✧ Сайты движений против градостроительной застройки: http://www.ecom-info.spb.ru/partners/index.php?id=549

Иркутская область

✧ Закон Иркутской области «Об Общественной Палате Иркутской области»

✧ Отчеты об общественных экспертизах ИРОО «Байкальская экологическая волна», материалы на сайте www.baikalwave.eu.org

Московская область

✧ Положение об оценке воздействия на окружающую среду. Утверждено Приказом Минприроды РФ № 222 от 18 июля 1994 г. Зарегистрировано Минюстом РФ 22 сент. 1994 г. № 695.

✧ «Перечень нормативных документов, рекомендуемых к использованию при проведении государственной экологической экспертизы, а также при составлении экологического обоснования хозяйственной и иной деятельности». Утвержден Приказом Госкомэкологии РФ №397 от 25 сентября 1997 г.

✧ Закон РФ «Об охране окружающей природной среды»

✧ Рекомендации по экологическому сопровождению инвестиционно-строительных проектов. — М.: Минстрой России, ГП «Центринвестпроект»,1998.

✧ Практическое пособие к СП 11-101-95 по разработке раздела «Оценка воздействия на окружающую среду» при обосновании инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений. — М.: Минстой России, ГП «ЦЕНТРИНВЕСТпроект», 1998.

✧ Сборник разъяснений отдельных положений и содержания пунктов Инструкции о порядке разработки, согласования, утверждения и составления проектных документов на строительство предприятий, зданий и сооружений СниП11-01-95. Издание I. — М.: Минстрой России, ГП «Центринвестпроект», 1997.

✧ Интернет-издание «Бюллетень общественных слушаний»

✧ Интернет-ресурс http://www.ecopublic.ru

Чувашская Республика

✧ Закон Чувашской Республики «О Государственном Совете Чувашской Республики»,

✧ Регламент Государственного Совета Чувашской Республики,

✧ Устав г. Чебоксары

Воронежская область

✧ Постановление Администрации Воронежской области от 11 мая 2007 г. № 394 «О совершенствовании оплаты труда работников общеобразовательных учреждений Воронежской области»

✧ Положение «Об оплате труда и стимулировании работников областных государственных учреждений общего образования»

Все нормативные акты, упомянутые в данном документе, можно найти на Интернет-ресурсе НП «Юристы за гражданское общество» http://map.lawcs.ru/ («Исследование законодательно закрепленных возможностей диалога гражданского общества и государства»).

Производственно-практическое издание

Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт

Сборник статей и документов

Составители:
***Тонкачёва** Елена Борисовна,*
***Черепок** Галина Борисовна*

Редактор Е. Б. Тонкачёва
Компьютерный дизайн и верстка Т. Н. Петракова
Корректор И. В. Близнец

Подписано в печать 10.06.09. Формат 60×80 1/8. Бумага офсетная.
Гарнитура «Warnock Pro». Офсетная печать. Усл. печ. л. 24, 645.
Уч.-изд.л. 29,3. Тираж 500 экз. Заказ 411.

ООО «ФУАинформ»,
ЛИ №02330/0549453 от 08.01.2009.
Ул. Кульман, 2–220, 220013, Минск.

Отпечатано в типографии ООО «Типография Макаров и К»,
ЛП №02330/0150429 от 19.11.2008.
Ул. Скорины, 40, к. 211, 220141, г. Минск.